



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870 UNDÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 9
TOMO II

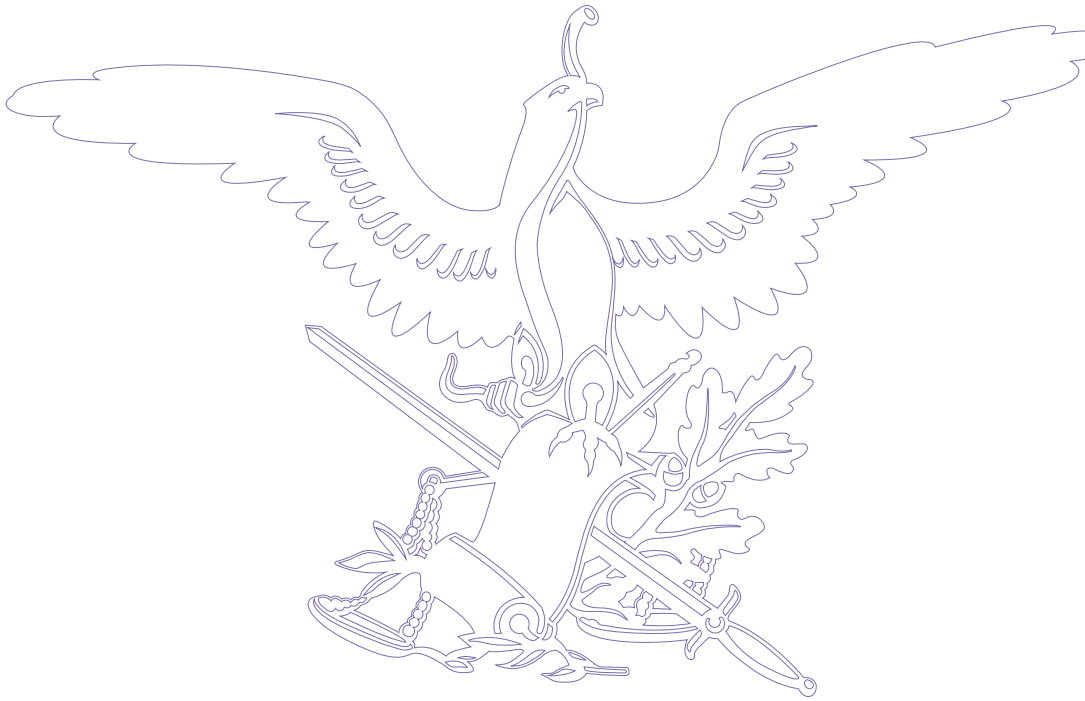
Enero de 2022

Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

UNDÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 9
TOMO II

Enero de 2022

Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

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 Javier Laynez Potisek
Ministra Loretta Ortiz Ahlf
Ministro Alberto Pérez Dayán

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



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 1

POR PRECEDENTES

COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN INTERPUESTO CONTRA LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO POR UN JUEZ DE DISTRITO CON COMPETENCIA MIXTA, QUE DECRETA EL SOBRESEIMIENTO POR ESTIMAR QUE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD (CFE) NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, TRATÁNDOSE DE ACTOS RECLAMADOS AFINES AL CONTRATO DE SUMINISTRO BÁSICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA. CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ESPECIALIZADO EN MATERIA CIVIL.

CONFLICTO COMPETENCIAL 62/2021. SUSCITADO ENTRE EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO. 25 DE AGOSTO DE 2021. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. AUSENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: GUILLERMO PABLO LÓPEZ ANDRADE.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veinticinco de agosto de dos mil veintiuno.

VISTOS los autos para resolver el conflicto competencial **62/2021**, suscitado entre el **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo** y el



Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa, ambos del Décimo Séptimo Circuito, para no conocer del recurso de revisión interpuesto por Intercarnes, Sociedad Anónima de Capital Variable, en contra de la resolución dictada el veintiocho de febrero de dos mil veinte, por el Juez Décimo Primero de Distrito en el Estado de Chihuahua, con sede en la ciudad de Chihuahua, en los autos del juicio de amparo *****; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Juicio de amparo.** Intercarnes, Sociedad Anónima de Capital Variable,¹ solicitó el amparo y protección de la Justicia de la Unión en contra de las autoridades y actos siguientes:

Autoridades responsables:

- El titular, encargado o responsable de Suministrador de Servicios Básicos de la Comisión Federal de Electricidad con sede en la ciudad de Chihuahua.

- El superintendente de la Zona de Chihuahua, de la Comisión Federal de Electricidad.

Actos reclamados:

- El **aviso de cobro** por ajuste a la facturación con oficio ***** emitido el cuatro de noviembre de dos mil diecinueve emitido por el responsable Suministrador de Servicios Básicos de la Comisión Federal de Electricidad (CFE SSB); la **orden de verificación/revisión** llevada a cabo el veinticinco de octubre de dos mil diecinueve por personal de CFE Distribución en el domicilio de la quejosa; el **resultado de la revisión**, así como la **constancia** ***** emitida con posterioridad a dicha orden por parte del verificador responsable; así como las consecuencias del **procedimiento administrativo** que ocupa la quejosa del que derivan consecuencias jurídicas y materiales en perjuicio de la quejosa.

¹ Mediante escrito presentado el veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Chihuahua, y turnado en esa misma fecha al **Juzgado Décimo Primero de Distrito en el Estado de Chihuahua**, con residencia en esa ciudad.



- La aplicación indebida del artículo 113² del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica en perjuicio de la quejosa, dentro del procedimiento referido como acto reclamado.

² **Artículo 113.** Los transportistas y distribuidores deberán usar e instalar únicamente instrumentos de medición que hayan obtenido una aprobación de modelo prototipo conforme a lo dispuesto por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y la norma oficial mexicana correspondiente y, en ausencia de ésta, conforme a la norma mexicana o norma internacional.

"Los transportistas y distribuidores deberán verificar a través de unidades de verificación acreditadas y aprobadas, cuando menos una vez cada tres años, los instrumentos de medición instalados para asegurar que se ajusten a la exactitud establecida en la norma oficial mexicana y en ausencia de ésta conforme a la correspondiente de acuerdo a lo señalado en el párrafo anterior.

"Los transportistas y distribuidores deberán retirar los instrumentos de medición que no puedan ser calibrados para asegurar la exactitud establecida en la norma correspondiente y sustituirlos por los que cumplan con la misma.

"Las unidades de verificación deberán remitir a la Secretaría de Economía los dictámenes de verificación que emitan mediante el sistema electrónico que se establezca para tal efecto.

"Si de la verificación a que se refiere este artículo, el transportista o distribuidor encuentra en el equipo o instrumento de medición instalado errores en el registro de consumo, fuera de la tolerancia permisible y siempre que no exista alteración o impedimento de la función normal de éstos, se procederá como sigue:

"I. Tratándose de equipos, aparatos o instrumentos de medición de energía, de demandas máximas o de determinación de factor de potencia, obtendrá las relaciones entre los valores erróneos y los correctos, mismas que servirán para determinar los nuevos valores de energía consumida, de demandas máximas y determinación del factor de potencia, según sea el caso;

"II. Si el equipo, aparato o instrumento de medición no registra la energía consumida activa, la energía consumida reactiva, o ambas, éstas se determinarán tomando como base los registros anteriores a la descompostura o los posteriores a la corrección;

"En el caso de aplicación de una constante de medición diferente a la real o de la aplicación errónea de una tarifa, el consumo de energía eléctrica se determinará aplicando la constante de medición real a las diferencias de mediciones o aplicando la tarifa correspondiente;

"III. Los ajustes mencionados en las fracciones anteriores se aplicarán al período que resulte menor entre: (i) el periodo comprendido desde la fecha de la última verificación correcta y la fecha de determinación de la falla; y (ii) un año;

"IV. El importe del ajuste respectivo incluirá los impuestos y derechos aplicables y se calculará aplicando las cuotas de las tarifas correspondientes vigentes en el lapso que se haya determinado, a los valores correctos de energía consumida, demandas y factor de potencia, según sea el caso. La cantidad resultante se comparará con el importe total de las facturas liquidadas por el usuario final o de sus prepagos de energía eléctrica, cuando el usuario final haya seleccionado esta modalidad, de conformidad con los registros del transportista o distribuidor, y la diferencia será la base para el pago de energía eléctrica o la devolución, en términos del presente artículo;

"V. Si el importe del ajuste a la facturación es inferior a lo pagado por el usuario final, el suministrador o el CENACE, según el caso, le realizará la devolución de la diferencia entre ambas cantidades en efectivo o mediante bonificación, en moneda nacional, en la cuenta del usuario final, a elección de éste. Si el importe del ajuste de la facturación es superior a lo pagado por el usuario final, el Suministrador o el CENACE, según el caso, le cobrará la diferencia entre ambas cantidades la cual será prorrateada en tantas facturas mensuales como meses transcurrieron en el error;



- La inminente suspensión del servicio de energía eléctrica.

Preceptos que se estiman violados:

- Artículos 14 y 16 constitucionales.

2. El Juez de Distrito admitió la demanda de amparo,³ dio intervención legal al Ministerio Público de la Federación adscrito a dicho órgano, fijó fecha y hora para la celebración de la audiencia constitucional, solicitó a las autoridades responsables sus informes justificados y estableció que no se advertía la existencia de terceros interesados.

3. Seguido el juicio en sus etapas, se celebró la audiencia constitucional el dieciocho de febrero de dos mil veinte y se dictó sentencia el veintiocho de febrero siguiente, en la cual, esencialmente, se sobreseyó en el juicio, al estimarse actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo. Lo anterior, al considerarse en dicho fallo que la parte quejosa no agotó el principio de definitividad, ya que, en contra del acto reclamado, procedía la vía ordinaria mercantil.

"VI. El plazo para efectuar la devolución en efectivo o la bonificación en la cuenta del usuario final a que se refiere este artículo, se fijará por mutuo acuerdo entre éste y el suministrador o el CENACE, según el caso, pero no será mayor al plazo que abarque el ajuste; y,

"VII. En caso de desacuerdo en la devolución, bonificación, o el plazo a que se refiere la fracción anterior, el usuario final podrá presentar su queja, en términos de lo establecido en el artículo 119 de este reglamento.

"Cuando derivado de la verificación al equipo, aparato o instrumento de medición se realice la sustitución de éste y se ajuste la facturación, el transportista o distribuidor deberá elaborar una constancia en la que describa el desarrollo de la verificación, el estado del equipo, aparato o instrumento de medición con respecto a la norma oficial mexicana aplicable; cuando no exista ésta, con las especificaciones internacionales, las del país de origen o, a falta de éstas, las del fabricante y, en su caso, asentar los motivos que dieron origen al ajuste de la facturación. El transportista o distribuidor deberá dar copia de la constancia con firma autógrafa al usuario final.

"Si el transportista o distribuidor no observa el procedimiento establecido en este artículo, el usuario final no tendrá obligación de realizar el pago del importe por el ajuste correspondiente hasta que el transportista o distribuidor lleve a cabo dicho procedimiento, en tal caso, el transportista o distribuidor será responsable ante el suministrador o el CENACE por los cargos correspondientes."

³ Mediante proveído de veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve, radicándose el asunto como juicio de amparo indirecto *****.



4. SEGUNDO.—**Recurso de revisión.** Inconforme con el sobreseimiento decretado, la quejosa, por conducto de su autorizado,⁴ interpuso recurso de revisión mediante escrito presentado electrónicamente el tres de agosto de dos mil veinte.

5. TERCERO.—**Declinación de competencia.** En acuerdo de catorce de octubre de dos mil veinte, la presidencia del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, tuvo por recibido el referido recurso de revisión, lo que originó la formación del amparo en revisión *********, y admitió a trámite, sin que se advierta que la parte tercero interesada hubiera interpuesto recurso de revisión adhesiva.

6. En sesión virtual celebrada el veintiséis de noviembre de dos mil veinte, el referido órgano colegiado emitió resolución en los siguientes términos:

"PRIMERO.—Este Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, con residencia en esta ciudad, **por razón de la materia carece de competencia legal** para conocer del recurso de revisión interpuesto por Intercarnes, Sociedad Anónima de Capital Variable, en contra de la resolución autorizada el veintiocho de febrero de dos mil veinte, por el Juez Décimo Primero de Distrito en el Estado de Chihuahua, con sede en esta ciudad, en los autos del juicio de amparo *********.

"SEGUNDO.—Se ordena remitir el escrito de agravios (previa copia certificada que se deje en autos) y los autos del juicio de amparo ********* al Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa en turno de este circuito, con residencia en esta ciudad, por conducto de la Oficina de Correspondencia Común respectiva.

"Cabe destacar que de las constancias que integran el juicio de amparo, se advierte que en el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, con sede en esta ciudad, se radicó el recurso de queja administrativa *********, interpuesto por CFE Suministrador de Servi-

⁴ *****



cios Básicos, en contra del acuerdo de veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve, dictado en el juicio de amparo de que se trata (*****) el cual fue admitido por dicho Tribunal Colegiado el veinte de enero de dos mil veinte."

7. CUARTO.—**No aceptación de la competencia declinada.** El asunto fue turnado al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito; el cual, mediante auto dictado el siete de enero de dos mil veintiuno, ordenó su registro como recurso de revisión *****. Sin embargo, mediante proveído dictado el treinta de abril de dos mil veintiuno, los integrantes de dicho órgano colegiado determinaron no aceptar la competencia declinada. Se ordenó así comunicar al Tribunal Colegiado requirente que no se aceptaba la competencia declinada, y remitir las actuaciones a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para resolver lo que en derecho proceda.

8. QUINTO.—**Trámite del conflicto competencial.** Mediante acuerdo de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó registrar el asunto con el número de expediente **62/2021** y turnarlo para su estudio al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

9. SEXTO.—**Avocamiento.** Mediante proveído de dieciocho de junio de dos mil veintiuno, la Ministra presidenta de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó el avocamiento de ésta al conocimiento del asunto y remitió los autos a la ponencia designada para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

10. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente conflicto competencial, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94, párrafos quinto y noveno; y 106 de la Constitución Federal; y 46, párrafo tercero, de la Ley de Amparo, en relación con el punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,⁵ al

⁵ Emitido por el Pleno de este Alto Tribunal y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintinueve de mayo de dos mil trece: "Acuerdo General Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito."



versar sobre un conflicto competencial suscitado entre Tribunales Colegiados de Circuito, respecto de un recurso de revisión interpuesto dentro de un juicio de amparo indirecto.

11. Lo anterior, sin que pase desapercibida la expedición de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁶ que, en su artículo 42, fracción IV, previene que los Plenos Regionales serán competentes para conocer:

"**IV.** De los conflictos competenciales que se susciten entre órganos jurisdiccionales."

12. Lo anterior, derivado de la intención de que dichos Plenos Regionales, resuelvan todos los conflictos competenciales entre órganos jurisdiccionales federales que se susciten en el país,⁷ situación que explica la ausencia en la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la previsión que contenía el artículo 21, fracción VII, de la ley abrogada, en el sentido de otorgar competencia a las Salas del Alto Tribunal, para conocer de las controversias que por razón de competencia se suscitaren entre Tribunales Colegiados de Circuito.

13. Sin embargo, la fracción II del artículo primero transitorio del referido ordenamiento, dispone que:

"**II.** Las disposiciones relativas a los Plenos Regionales en sustitución de los Plenos de Circuito, entrarán en vigor en un plazo no mayor a 18 meses contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, de conformidad con los acuerdos generales que para tal efecto emita el Consejo de la Judicatura Federal."

14. Lo anterior, sin que al momento se tenga conocimiento de la emisión de los referidos acuerdos generales, situación que impide derivar por el momento la

⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2021.

⁷ Según se desprende de la exposición de motivos contenida en la respectiva iniciativa de ley, de fecha doce de marzo de dos mil veintiuno: "Es de destacar que los ejes principales de dicho proyecto de Decreto consisten en lo siguiente: ...

* Establecimiento de Plenos Regionales, en sustitución a los Plenos de Circuito, como órganos del Poder Judicial de la Federación encargados de resolver las contradicciones de tesis en los circuitos sobre los que ejerzan jurisdicción, así como **todos los conflictos competenciales** que se susciten en el país entre órganos jurisdiccionales."



respectiva competencia para resolver el presente conflicto a favor de un Pleno Regional.

15. Además, el artículo 46 de la Ley de Amparo vigente, mantiene en su penúltimo y último párrafos, la precisión de que, en estos casos, se deben remitir los autos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para que resuelva lo procedente:

"Artículo 46.

"...

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

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

16. Lo anterior, confirma la competencia de este Alto Tribunal para conocer del presente conflicto, a lo que suma que el Tribunal Colegiado de Circuito que previno en el conocimiento del asunto ejerció su competencia en materia civil, la cual corresponde a la especialización de esta Primera Sala.

17. SEGUNDO.—**Existencia del conflicto competencial.** Esta Primera Sala ha sustentado el criterio relativo a que para considerar actualizado un conflicto competencial, deben concurrir los siguientes requisitos:

a) Primero, que un Tribunal Colegiado de Circuito se declare legalmente incompetente para conocer del asunto y remita los autos al que considere competente.

b) Segundo, que este último no acepte la competencia declinada en su favor y ordene comunicar dicha determinación al Tribunal Colegiado de Circuito



que se declaró incompetente y remita los autos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁸

18. En el presente caso se actualizan ambos requisitos, puesto que, como ya fue reseñado, y por razón de materia, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, se declaró incompetente para resolver el recurso de revisión y ordenó remitir el expediente y sus anexos a un Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del propio circuito. Sin embargo, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, no aceptó la competencia declinada, al estimar que el Tribunal Colegiado competente para resolver el recurso de revisión era precisamente el declinante, lo que ordenó comunicarle, a la vez que determinó remitir los autos a esta Suprema Corte.

19. De este modo, no cabe duda de que **existe un conflicto competencial por razón de materia** al concurrir los requisitos que para tal efecto prevén los artículos 106 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 46, párrafo tercero, de la Ley de Amparo.

20. TERCERO.—**Elementos necesarios para resolver.** A fin de tener mayor claridad en la cuestión que se dilucida, resulta conveniente destacar los razonamientos que fueron planteados por los tribunales en conflicto para declararse incompetentes.

21. **3.1. El Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito** al declinar su competencia para conocer de la queja sostuvo, en esencia, lo siguiente:

22. a) La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 69/2017, en sesión de treinta de enero de dos mil dieciocho, consideró que los Jueces de Distrito especializados en materia administrativa son competentes para conocer y decidir sobre la procedencia del juicio de amparo contra actos de la Comisión Federal de Electricidad.

⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, tesis 1a./J. 75/2017 (10a.), consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 47, Tomo I, página 67, materia común, registro digital: 2015228, octubre de 2017.



23. b) Lo anterior, dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 35/2018 (10a.),⁹ de título y subtítulo: "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. LOS JUECES DE DISTRITO ESPECIALIZADOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA, SON COMPETENTES PARA CONOCER Y DECIDIR SOBRE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA SUS ACTOS."

24. c) La Segunda Sala concluyó que deben ser los Jueces de Distrito en Materia Administrativa, en casos de especialización, los que conozcan del amparo indirecto interpuesto contra actos de la Comisión Federal de Electricidad relativos al suministro de energía eléctrica, debido a que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación los faculta al efecto, al concentrar en su ámbito competencial las impugnaciones que se estimen como actos de autoridad distinta a la judicial, con algunas salvedades, en las que no se ubica la empresa productiva del Estado.

⁹ Registro digital: 2016655. [J]; Décima Época, Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 53, Tomo I, abril de 2018, página 497, 2a./J. 35/2018 (10a.). Texto: "La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que la Comisión Federal de Electricidad no es autoridad para efectos del juicio de amparo cuando se le reclamen actos previstos en el contrato de suministro de energía eléctrica. Por su parte los artículos 52, fracción IV, 50, fracción II y 51, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, disponen que los Jueces de Distrito en Materia Administrativa conocerán de los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta a la judicial, excepto los que provengan de procedimientos de extradición y cuando se reclamen normas generales en materia penal. Por lo cual, no debe confundirse la competencia con la procedencia, ya que si en el juicio de amparo indirecto se atribuyen a aquélla actos que el quejoso considera son de autoridad o pueden equipararse, con tal señalamiento se surte su competencia, en los límites territoriales que esté establecida su especialización por materia, quienes en razón de dicha distribución de la tarea de juzgamiento entre los órganos jurisdiccionales, quedan habilitados para conocer y analizar lo correspondiente a la procedencia del juicio. Ello es claramente distinto, porque esta última atiende a la actualización de los requisitos de hecho o derecho que la normatividad establece para que el Juez competente esté en condiciones de analizar la cuestión planteada. Por tanto, su competencia no los vincula a reconocer a la Comisión como ente autoritario, sino que los faculta para definir la procedencia del juicio en cada caso concreto, ya sea al momento de calificar la admisión de la demanda, o bien, al resolver en la audiencia constitucional mediante el análisis de la naturaleza del acto reclamado y si éste reviste características que permitan equipararlo a los de una autoridad responsable, en términos del artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo." Contradicción de tesis 69/2017. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero, ambos en Materia Administrativa, y Cuarto en Materia Civil, todos del Tercer Circuito. 31 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., votó con salvedad José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: María del Carmen Alejandra Hernández Jiménez. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del catorce de marzo de dos mil dieciocho. Esta tesis se publicó el viernes 20 de abril de 2018 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de abril de 2018, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.



25. d) Además, se informa que, en el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, se radicó la queja administrativa *****¹⁰, interpuesta por CFE Suministrador de Servicios Básicos, en contra del acuerdo de veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve, dictado en el juicio de amparo de que se trata (*****).

26. **3.2.** El Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito al declinar su competencia para conocer de la queja sostuvo, en esencia, lo siguiente:

27. a) La competencia por materia está encaminada a procurar que, dentro de un órgano jurisdiccional especializado, se radiquen asuntos de una misma rama del derecho, lo que permite, en última instancia, que los juzgadores que lo integran tengan un mayor conocimiento sobre la materia correspondiente y, en consecuencia, puedan resolver mejor y con mayor prontitud los asuntos sometidos a su conocimiento, lo que debe hacerse **atendiendo a la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable**. Citó al efecto la jurisprudencia 2a./J. 24/2009.¹¹

¹⁰ Dicho recurso se falló el veintidós de enero de dos mil veintiuno, estimándose fundado, con los siguientes resolutivos: "PRIMERO.—Se **revoca** el auto recurrido. SEGUNDO.—Se **desecha** la demanda de amparo a que este toca se refiere." Lo anterior, al considerarse que "la Comisión Federal de Electricidad no tiene las características de autoridad responsable por no satisfacerse los requisitos establecidos en la fracción II del artículo 5o. de la Ley de Amparo, debido a que su relación con los particulares tiene origen en un acuerdo de voluntades de naturaleza comercial; por lo que, en estas condiciones, se actualiza la causa de improcedencia del juicio de amparo, promovido en su contra por la quejosa **Intercarnes, Sociedad Anónima de Capital Variable**, que resulta de relacionar el 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, con los diversos 1o., fracción I y 5o., fracción II, del propio ordenamiento." Dicha sentencia se dictó y recibió en el Juzgado de origen cuando ya había sido sobreesido el juicio en lo principal. Al tomar conocimiento de la misma el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, se limitó a dictar acuerdo de fecha quince de febrero de dos mil veintiuno, en el que ordenó comunicar lo anterior a las partes, y determinó reservarse a proveer con relación a la orden de archivo, hasta que se tenga conocimiento de la resolución del recurso de revisión dictado en contra de la sentencia dictada en el juicio.

¹¹ Registro digital: 167761. "COMPETENCIA POR MATERIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ESPECIALIZADOS. DEBE DETERMINARSE ATENDIENDO A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO Y DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, Y NO A LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS FORMULADOS." [J]; Novena Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, marzo de 2009, página 412, tesis 2a./J. 24/2009.



28. b) El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la **contradicción de tesis 81/2019**, consideró que, para determinar la competencia del Tribunal Colegiado de Circuito por materia, para conocer del recurso de queja interpuesto contra el auto de desechamiento de la demanda o del recurso de revisión, contra la sentencia de sobreseimiento dictada por un Juez de Distrito con competencia mixta, por estimar que las responsables no son autoridades para efectos del juicio de amparo, en principio, se debe atender a la naturaleza del acto combatido. De manera complementaria, estimó que, para determinar la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, también podrá atenderse a la naturaleza de las autoridades consideradas como responsables, respecto de las cuales no se hubiera desechado la demanda de amparo o sobreseído en el juicio, toda vez que puede haber casos concretos en los que no bastaría atender a la naturaleza de los actos reclamados. Al efecto, citó la jurisprudencia P./J. 13/2020 (10a.).¹²

29. c) La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la **contradicción de tesis 250/2017**, determinó que, en contra de los actos de la Comisión Federal de Electricidad derivados del contrato de suministro de energía eléctrica, celebrado bajo la vigencia de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, resulta procedente la vía ordinaria mercantil, al constituir dicho contrato un acto de comercio. Lo anterior, porque se trata de cuestiones inherentes a los derechos y obligaciones que se derivan del contrato de suministro de energía eléctrica.

30. d) La Sala sustentó dicha determinación en los artículos 75, fracciones V y XXV, y 1049 del Código de Comercio, de cuya interpretación expresó que el

¹² Registro digital: 2022430. "COMPETENCIA PARA CONOCER DE UN RECURSO DE QUEJA CONTRA EL AUTO DE DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA O DE UN RECURSO DE REVISIÓN CONTRA LA SENTENCIA QUE DECRETA EL SOBRESEIMIENTO, DICTADOS POR UN JUEZ DE DISTRITO CON COMPETENCIA MIXTA POR ESTIMAR QUE LA RESPONSABLE NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ESPECIALIZADO EN LA MATERIA EN LA QUE INCIDE EL ACTO RECLAMADO Y, EN SU CASO, A LA NATURALEZA DE LAS AUTORIDADES CONSIDERADAS COMO RESPONSABLES." [J]; Décima Época, Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 80, Tomo I, noviembre de 2020, página 5, tesis P./J. 13/2020 (10a.).



suministro de energía eléctrica que proporciona la Comisión Federal de Electricidad a los particulares, tiene origen en un acuerdo de voluntades de naturaleza comercial, que se traduce en una relación de coordinación y, en consecuencia, las controversias que se susciten entre las partes derivadas de los derechos y obligaciones que se generan en el marco del contrato de suministro de energía eléctrica o con motivo de éste, deben ventilarse y decidirse en la vía ordinaria mercantil y no ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

31. e) Expresó, también, que la determinación del consumo facturable y, en su caso, el corte o suspensión del suministro de energía eléctrica, deriva de actos de una relación de coordinación entre la empresa *Comisión Federal de Electricidad* y el usuario del servicio, en virtud de un contrato de suministro de energía eléctrica, en ejercicio legítimo del derecho de retención que genera cualquier relación contractual, por tanto, la empresa no actúa en ejercicio de una potestad administrativa que le otorgue atribuciones de tal magnitud, que actualicen una relación de supra subordinación frente a los particulares, ni realice actos equiparables a dicha relación. Se citó la jurisprudencia 2a./J. 156/2017 (10a.).¹³

32. f) En el caso, los actos reclamados derivan del contrato de suministro de energía eléctrica, por tanto, la naturaleza de dichos actos es mercantil, al constituir dicho contrato, un acto de comercio.

33. g) Por tanto, al ser los criterios citados de carácter obligatorio, no se debe aceptar la competencia declinada, ya que las autoridades señaladas como responsables son el Suministrador de Servicios Básicos de la Comisión Federal de Electricidad, con sede en la ciudad de Chihuahua y el Superintendente de la Zona de Chihuahua, de la Comisión Federal de Electricidad, de quienes se reclaman actos que derivan del contrato mercantil de suministro de energía eléctrica.

¹³ Registro digital: 2015944. "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. CONTRA LOS ACTOS DERIVADOS DEL CONTRATO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA CELEBRADO BAJO LA VIGENCIA DE LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO RELATIVA PROCEDE LA VÍA ORDINARIA MERCANTIL." [J]; Décima Época, 2a. Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 50, Tomo I, enero de 2018, página 336, tesis 2a./J. 156/2017 (10a.).



34. h) No es óbice a lo anterior, la justificación que expresa el tribunal declinante, en cuanto a la existencia de la jurisprudencia **2a./J. 35/2018 (10a.)**, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, toda vez que, en el caso, lo que se trata de dilucidar es la competencia por materia de un Tribunal Colegiado para conocer y resolver un recurso de revisión, interpuesto contra una sentencia dictada en la audiencia constitucional, y no la de un Juez de Distrito para conocer de un juicio de amparo.

35. CUARTO.—**Estudio.** A fin de que esta Primera Sala determine a qué órgano jurisdiccional corresponde conocer del recurso de revisión interpuesto contra la sentencia recurrida, es necesario hacer las siguientes precisiones.

36. La materia es uno de los criterios generales para definir la competencia, la cual consiste en la aptitud legal que se atribuye a un órgano jurisdiccional para conocer de las controversias referentes a una determinada rama del derecho, la cual tiene como ventaja que los juzgadores adscritos a un tribunal especializado únicamente conozcan de asuntos de esa materia, lo que permite enfocar su atención, repercute en la formación de su especialización y lo encausa hacia una mayor profundización del conocimiento del juicio de amparo en la materia de que se trate.

37. La competencia de los órganos jurisdiccionales por razón de la materia se distribuye entre diversos tribunales o juzgados, a los que se les asigna una especialización, lo que da origen a la existencia de tribunales agrarios, civiles, administrativos, penales y del trabajo, entre otros, y a cada uno de ellos le corresponde conocer de los asuntos relacionados con dicha especialidad.

38. Tratándose del juicio de amparo, los artículos 51, 55, 56, 57, 58, 59, 60 y 61 de la **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación** vigente,¹⁴ prevén la competencia por materia de los Juzgados de Distrito y establecen los lineamientos que el legislador tomó en consideración para delimitar la competencia por materia.

¹⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2021.



39. Como regla general, al interponerse un recurso de revisión en contra de la sentencia que dicte un Juez de Distrito, dichos asuntos deben remitirse al Tribunal Colegiado con jurisdicción sobre el Juez Federal que hubiese dictado dicha resolución, y cuando en el circuito correspondiente existan dos o más tribunales, se enviará al especializado en la materia del juicio.

40. Lo anterior deriva de los artículos 38, fracción II y 39 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que disponen:

"Artículo 38. Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta ley, son competentes los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer:

"...

"II. Del recurso de revisión en los casos a que se refiere el artículo 81 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"Artículo 39. Podrán establecerse Tribunales Colegiados de Circuito especializados, los cuales conocerán de los asuntos que establece el artículo anterior en la materia de su especialidad."

41. Ahora, con relación a este tipo de conflictos en los que se discute sobre la competencia por razón de materia para conocer de un recurso de revisión en amparo indirecto, el Tribunal Colegiado que conocerá del asunto será, en primer lugar, aquel que tenga la especialización del Juez de Distrito que previno el conocimiento del asunto. Ése es el sentido de la jurisprudencia que se transcribe a continuación:

"REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. LA COMPETENCIA POR MATERIA DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO QUE CONOCE DEL RECURSO RELATIVO, SE DETERMINA POR LA ESPECIALIZACIÓN DEL JUEZ DE DISTRITO QUE PREVINO EN EL CONOCIMIENTO DEL ASUNTO. Del contenido de las normas procesales deriva que el derecho del demandado de provocar la incompetencia del Juez se extingue al dictarse la sentencia definitiva, porque hasta enton-



ces se agota la jurisdicción del Juez estimado incompetente. Por su parte, de la interpretación armónica de los artículos 37, fracción IV y 38, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que tratándose de Tribunales Colegiados de Circuito especializados, la competencia para conocer del recurso de revisión interpuesto contra una sentencia pronunciada en la audiencia constitucional por un Juez de Distrito especializado por materia, **debe fincarse en su superior jerárquico**, es decir, en el tribunal que sea de la misma materia del Juez que dictó la sentencia a revisar."¹⁵

42. Sin embargo, como en el caso concreto el Juez de Distrito del conocimiento tiene **competencia mixta**, entonces no puede atenderse al referido criterio, sino que es necesario, para establecer la competencia, que se atienda sustancialmente a la **naturaleza del acto reclamado** y, en su caso, de la **autoridad responsable**.

43. Lo anterior, sin que sea factible considerar los conceptos de violación o agravios expresados por la parte quejosa o recurrente, pues se llegaría al absurdo de que la competencia por materia estuviese fijada a razón de lo que aleguen las partes, sin importar que tales expresiones tengan o no relación con el acto reclamado.

44. Para ello, es necesario tomar en cuenta las siguientes consideraciones contenidas en el fallo que resolvió la **contradicción de tesis 81/2019**:¹⁶

- Para poder definir qué Tribunal Colegiado de Circuito es competente para conocer de los recursos de queja o de revisión interpuestos contra el auto de

¹⁵ Criterio que comparte esta Primera Sala y que, por analogía, se estima igualmente aplicable a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente. Registro digital: 2000657. Décima Época. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VII, Tomo 2, abril de 2012, materia común, tesis **2a./J. 23/2012 (10a.)**, página 1243. **Contradicción de tesis 462/2011**. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco y el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 1o. de febrero de 2012. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Erika Francesca Luce Carral. Tesis de jurisprudencia 23/2012 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintidós de febrero de dos mil doce.

¹⁶ Fallada por el Tribunal Pleno el veintinueve de octubre de dos mil diecinueve.



desechamiento o sentencia de sobreseimiento dictados por un Juzgado de Distrito con competencia mixta, respectivamente, por estimar que las autoridades señaladas como responsables no tienen ese carácter para efectos del juicio de amparo, en principio, debe atenderse a la **naturaleza del acto reclamado**, lo que permite que los juzgadores cuenten con un mejor conocimiento al momento de resolver y favorece la eficacia en la impartición de justicia.

- De manera complementaria, se considera que, para determinar la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, también podrá atenderse a la **naturaleza de las autoridades consideradas como responsables** respecto de las cuales no se hubiera desechado la demanda de amparo o sobreseído en el juicio, ello porque puede haber casos concretos en los que no bastaría atender a la naturaleza de los actos reclamados.

45. Bajo esa lógica, se estimó que el Tribunal Colegiado de Circuito que se estime competente estará facultado para determinar si el acto reclamado puede o no considerarse de autoridad para efectos del juicio de amparo. De dicha contradicción derivó la jurisprudencia **P./J. 13/2020 (10a.)**,¹⁷ de título, subtítulo y texto siguientes:

"COMPETENCIA PARA CONOCER DE UN RECURSO DE QUEJA CONTRA EL AUTO DE DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA O DE UN RECURSO DE REVISIÓN CONTRA LA SENTENCIA QUE DECRETA EL SOBRESEIMIENTO, DICTADOS POR UN JUEZ DE DISTRITO CON COMPETENCIA MIXTA POR ESTIMAR QUE LA RESPONSABLE NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ESPECIALIZADO EN LA MATERIA EN LA QUE INCIDE EL ACTO RECLAMADO, EN SU CASO, A LA NATURALEZA DE LAS AUTORIDADES CONSIDERADAS COMO RESPONSABLES.

"Hechos: La Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunciaron sobre el Tribunal Colegiado de Circuito competente

¹⁷ Registro digital: 2022430. [J]; Décima Época, Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 80, Tomo I, noviembre de 2020, página 5, P./J. 13/2020 (10a.).



para conocer del recurso de queja interpuesto contra el acuerdo de desechamiento de la demanda dictado por un Juez de Distrito con competencia mixta al estimar que no se está ante actos de autoridad para efectos del juicio de amparo. La Segunda Sala determinó que la competencia para conocer del recurso de queja interpuesto contra el auto que desecha la demanda o del recurso de revisión contra la sentencia que decreta el sobreseimiento, en ambos casos por estimar que no se está ante actos de autoridad, corresponde al Tribunal Colegiado de Circuito especializado en materia administrativa, pues de ese modo al resolverse el conflicto no se prejuzgará sobre el fondo de ese medio de defensa atendiendo al criterio residual previsto en el artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, sin que se actualicen los supuestos de excepción establecidos en las fracciones II del artículo 50 y III del diverso 51 de ese ordenamiento legal; en cambio, la Primera Sala sostuvo que para determinar qué Tribunal Colegiado de Circuito es el competente para conocer de un recurso de queja interpuesto contra la determinación del Juez de Distrito que desecha la demanda por estimar que no se está ante actos de autoridad, debe atenderse a la naturaleza del acto reclamado y de las señaladas como responsables.

"Criterio jurídico: De la interpretación sistemática de los artículos 37 y 38 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se sigue que la competencia para conocer de un recurso de queja contra el auto de desechamiento de la demanda o de un recurso de revisión contra la sentencia que decreta el sobreseimiento dictado por un Juez de Distrito con competencia mixta, por estimar que la responsable no es autoridad para efectos del juicio de amparo, corresponde al Tribunal Colegiado de Circuito especializado en la materia en la que incide el acto reclamado y, en su caso, a la naturaleza de las autoridades consideradas como responsables.

"Justificación: Aun cuando la Primera Sala no abordó la problemática relativa a la competencia para conocer del recurso de revisión respectivo, a fin de generar seguridad jurídica sobre el criterio que debe prevalecer, el estudio contempló los Tribunales Colegiados de Circuito que deben conocer tanto del recurso de queja como del recurso de revisión interpuestos contra el acuerdo que desecha la demanda y decreta el sobreseimiento en el juicio, respectivamente.



Para determinar la competencia por materia del Tribunal Colegiado de Circuito que debe conocer de un recurso de queja interpuesto contra el auto de desechamiento de la demanda o de un recurso de revisión contra el sobreseimiento dictado por un Juez de Distrito con competencia mixta, por estimar que las responsables no son autoridades para efectos del juicio de amparo debe atenderse, en principio, a la naturaleza del acto reclamado. Complementariamente, podrá considerarse la naturaleza de las autoridades estimadas como responsables respecto de las cuales no se hubiera desechado la demanda de amparo o sobreseído en el juicio, toda vez que en algunos casos no basta con atender a la naturaleza del acto reclamado."

46. A la vez, en dicho fallo correspondiente a la **contradicción de tesis 81/2019**, se invocaron de manera destacada las jurisprudencias 2a./J. 24/2009 y 2a./J. 145/2015 (10a.), de rubros:

"COMPETENCIA POR MATERIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ESPECIALIZADOS. DEBE DETERMINARSE ATENDIENDO A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO Y DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, Y NO A LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS FORMULADOS."¹⁸

"COMPETENCIA POR MATERIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN INTERPUESTO CONTRA LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO POR UN JUEZ DE DISTRITO CON COMPETENCIA MIXTA. SE DETERMINA ATENDIENDO A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO Y DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE."¹⁹

47. Los principios rectores señalados, por analogía, también rigen la solución de conflictos competenciales en los que, como en el caso, debe dirimirse quién debe conocer de un recurso de revisión contra la sentencia dictada por un Juez de Distrito con competencia mixta, que decretó el sobreseimiento de un

¹⁸ Registro digital: 167761. [J]; Novena Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, marzo de 2009, página 412, 2a./J. 24/2009.

¹⁹ Registro digital: 2010317. [J]; Décima Época, Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 23, Tomo II, octubre de 2015, página 1689, 2a./J. 145/2015 (10a.).



juicio, al estimar que la quejosa debió agotar el principio de definitividad, ya que contra el acto reclamado procedía la vía ordinaria mercantil.

48. Así, esta Primera Sala procede a valorar la naturaleza de los actos específicamente reclamados en el juicio de amparo que precede el presente conflicto competencial, los cuales, se hicieron consistir en los siguientes:

- El **aviso de cobro** por ajuste a la facturación con oficio ***** emitido el cuatro de noviembre de dos mil diecinueve por el responsable Suministrador de Servicios Básicos de la Comisión Federal de Electricidad (CFE SSB); la **orden de verificación/revisión** llevada a cabo el veinticinco de octubre de dos mil diecinueve por personal de CFE Distribución en el domicilio de la quejosa; el **resultado de la revisión**, así como la **constancia** ***** emitida con posterioridad a dicha orden por parte del verificador responsable; así como las consecuencias del **procedimiento administrativo** que ocupa la quejosa del que derivan consecuencias jurídicas y materiales en perjuicio de la quejosa.

- La aplicación indebida del artículo **113 del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica** en perjuicio de la quejosa, dentro del procedimiento referido como acto reclamado.

- La inminente **suspensión del servicio de energía eléctrica**.

49. Sobre ello, destaca, en primer término, que la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al resolver la **contradicción de tesis 198/2017**,²⁰ determinó que:

• En los actos pactados en el contrato de suministro de energía eléctrica, acaecidos **durante la vigencia de la Ley de la Industria Eléctrica, incluido el corte, suspensión o desconexión del servicio**, a la Comisión Federal de Electricidad **no le resulta carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo**.

²⁰ Fallada el siete de febrero de dos mil dieciocho, por mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Javier Laynez Potisek y Margarita Beatriz Luna Ramos, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán. Los Ministros José Fernando Franco González Salas y presidente Eduardo Medina Mora I., votaron en contra.



- Dichos actos, incluido el corte del suministro **en términos del contrato, forman parte de una relación comercial**, siendo la vía procedente para dirimir lo relativo, la **ordinaria mercantil**.

- La Comisión Federal de Electricidad es una empresa productiva del Estado que en el ejercicio de las actividades comprendidas en el contrato que para el suministro celebra con el usuario, **no actúa con potestad que le otorgue atribuciones que actualicen una relación de suprasubordinación frente a los particulares** ni realiza actos equiparables.

- Lo comprendido en el contrato de suministro de energía eléctrica no actualiza los supuestos establecidos para estimar que se esté en presencia de actos equivalentes a los de una autoridad, ya que no los ejerce en forma unilateral y obligatoria como cumplimiento de funciones que le fueran conferidas por la norma, sino como **producto de la relación contractual**.

- No se debe descartar la eventualidad de que CFE lleve a cabo **actos no pactados o que excedan el contrato de suministro básico** con el usuario final y ser objeto de violaciones a derechos humanos que pudieran llegar a equipararla con una autoridad para efectos del juicio de amparo indirecto, o bien, en el supuesto de **amparo contra leyes**, por su aplicación. Empero, ello debe ser dilucidado en cada caso concreto por el órgano jurisdiccional competente; sobre lo cual podría mencionarse la **negativa injustificada de celebrar contrato de suministro eléctrico** o bien, en situaciones que comprometan los derechos humanos protegidos constitucional y convencionalmente, **cuando dicha suspensión o corte ponga en evidente riesgo la vida, la salud o la seguridad de las personas** que se encuentran en una situación vulnerable. De manera ejemplificativa, las que se citan enseguida:

- a) Que la falta de energía eléctrica ponga en evidente peligro la vida (enfermos dependientes de instrumentos y máquinas que los mantienen con vida o en caso de grupos vulnerables).

- b) Personas imposibilitadas para proveer su subsistencia (pueblos y comunidades indígenas, personas con discapacidad, entre otros).



c) Grupos que han solicitado el suministro de energía eléctrica y no se les haya proporcionado ni actuado en vías de superar una imposibilidad técnica.

50. De dicha contradicción de tesis 198/2017, derivó la jurisprudencia **2a./J. 30/2018 (10a.)**, de título, subtítulo y texto siguientes:

"COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA ACTOS PREVISTOS EN EL CONTRATO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA. La interpretación teleológica del régimen jurídico especial que tutela esa actividad de la empresa productiva del Estado, lleva a considerar que su objetivo es garantizar que el servicio se preste, ello en un sistema de libre competencia. De ahí que no la ejerce en un plano de supra a subordinación porque el contrato de adhesión no somete arbitraria y unilateralmente la voluntad de los contratantes a las condiciones de la empresa; máxime que su contenido es verificado por la Comisión Reguladora de Energía y la Procuraduría Federal del Consumidor para asegurar que no contenga cláusulas leoninas, abusivas o inequitativas para el contratante, mientras se protege la actividad comercial de la sociedad. En esa virtud, tales actos, incluido el corte del suministro en términos del contrato, forman parte de esa relación comercial y la vía procedente para dirimir lo relativo es la ordinaria mercantil. Sin que esto impida que cuando la empresa realice actos que vulneren derechos humanos fuera de lo estipulado y aceptado por las partes, o cuando aplique normas que se estimen inconstitucionales, se le pudiera señalar como autoridad responsable. Cuestión que deberá ser analizada en cada caso concreto por el juzgador de amparo."²¹

51. Por su parte, la propia Segunda Sala de este Alto Tribunal, al resolver la **contradicción de tesis 250/2017**,²² consideró que:

²¹ Registro digital: 2016656. "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA ACTOS PREVISTOS EN EL CONTRATO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA". [J]; Décima Época, Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 53, Tomo 1, abril de 2018, página 532. 2a./J. 30/2018 (10a.).

²² Fallada el dieciocho de octubre de dos mil diecisiete, por mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Javier Laynez Potisek y Margarita Beatriz Luna Ramos, bajo la



• La vía procedente para impugnar los actos de la Comisión Federal de Electricidad derivados del contrato de suministro de energía eléctrica celebrado bajo la vigencia de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, lo es la **ordinaria mercantil**, por tratarse de cuestiones inherentes a los derechos y obligaciones que se derivan del contrato de suministro de energía eléctrica a la quejosa, por parte de la Comisión Federal de Electricidad, para lo cual, tomó en cuenta lo previsto en los artículos 75, fracciones V y XXV y 1049 del **Código de Comercio**:

"**Artículo 75.** La ley reputa actos de comercio:

"...

"V. Las empresas de abastecimientos y suministros;

"...

"XXV. Cualesquiera otros actos de naturaleza análoga a los expresados en este código."

"**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."

• De la interpretación armónica de lo previsto en dichas porciones normativas, debe entenderse que el suministro de energía eléctrica que proporciona la Comisión Federal de Electricidad a los particulares tiene origen en un acuerdo de voluntades de naturaleza comercial que se traduce en una **relación de coordinación** y, en consecuencia, las controversias que se susciten entre las partes derivadas de los derechos y obligaciones que se generan en el marco del contrato de suministro de energía eléctrica o con motivo de éste, **deben ventilarse y decidirse en la vía ordinaria mercantil y no ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.**

ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas. Los Ministros José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I., votaron en contra.



- Lo anterior, ya que la determinación del consumo facturable y, en su caso, el corte o suspensión del suministro de energía eléctrica, **deriva de actos de una relación de coordinación entre la empresa –Comisión Federal de Electricidad– y el usuario del servicio**, en virtud de un contrato de suministro de energía eléctrica, en ejercicio legítimo del derecho de retención que genera cualquier relación contractual.

- Por tanto, la Comisión Federal de Electricidad no actúa en ejercicio de una potestad administrativa que le otorgue atribuciones de tal magnitud que actualicen una relación de supra subordinación frente a los particulares, ni realice actos equiparables a dicha relación.

- En virtud de lo expuesto, se concluye que, en contra de los actos de la Comisión Federal de Electricidad derivados del contrato de suministro de energía eléctrica celebrado bajo la vigencia de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, resulta procedente la vía mercantil, al constituir dicho contrato un acto de comercio.

52. De dicha contradicción de tesis 250/2017, derivó la jurisprudencia **2a./J. 156/2017 (10a.)**, de título, subtítulo y texto siguientes:

"COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. CONTRA LOS ACTOS DERIVADOS DEL CONTRATO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA CELEBRADO BAJO LA VIGENCIA DE LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO RELATIVA PROCEDE LA VÍA ORDINARIA MERCANTIL. De la interpretación de los artículos 1049 y 75, fracciones V y XXV, del Código de Comercio deriva que el servicio de suministro de energía eléctrica proporcionado por la Comisión Federal de Electricidad a los particulares tiene origen en un acuerdo de voluntades de naturaleza comercial traducido en una relación de coordinación y, en consecuencia, las controversias suscitadas entre las partes derivadas de los derechos y obligaciones generados en el marco del contrato de suministro de energía eléctrica o con motivo de éste, celebrado bajo la vigencia de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, deben ventilarse y decidirse en la vía ordinaria mercantil."²³

²³ **Registro digital: 2015944.** [J]; **Décima Época, Segunda Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 50, Tomo I, enero de 2018, página 336, 2a./J. 156/2017 (10a.)**.



53. En torno a ello, esta Primera Sala comparte, esencialmente, lo fallado por la Segunda Sala de este Alto Tribunal al resolver las contradicciones de tesis 198/2017 y 250/2017, respecto de la **Ley del Servicio Público de Energía**; y, por mayoría de razón, considera que ello es también aplicable a los contratos hoy regidos por la **Ley de la Industria Eléctrica**, dada la actual naturaleza de la Comisión Federal de Electricidad y de sus empresas subsidiarias.

54. Así, en principio, se estima que los siguientes actos relacionados con la contratación del suministro eléctrico, **forman parte de la relación comercial** que, a partir de la suscripción, aceptación, adhesión o continuación de dicho contrato, surge y, en su caso, subsiste entre la empresa productiva del Estado "**CFE Suministrador de Servicios Básicos**" y sus "usuarios":

- Los **avisos-recibo** relativos al cobro periódico del servicio de suministro de energía o suministro eléctrico básico, entendido como el conjunto de productos y servicios requeridos para satisfacer la demanda y el consumo de energía eléctrica del respectivo usuario y que comprende la enajenación de la energía eléctrica para su entrega en los centros de carga del usuario, así como su facturación, cobranza y atención al usuario de servicios básicos de energía.

- Los **avisos-recibo o avisos de cobro por ajuste a la facturación** relacionados con dichos contratos.

- Las órdenes, instrucciones o avisos de **verificación** o revisión periódica o extraordinaria de los equipos o sistemas de medición de energía, de las líneas, instalaciones y demás equipos relacionados con el servicio de suministro básico de energía, así como su ejecución, resultados y documentación relacionada o derivada de dichos ejercicios, incluyendo las consecuencias que, en su caso, ello genere en términos del respectivo contrato de suministro básico.

- La **suspensión** o corte del suministro de energía eléctrica en los términos previstos en el respectivo contrato de suministro eléctrico básico.

- Los **servicios de reconexión**, referidos al restablecimiento del suministro eléctrico cuando a un centro de carga le haya sido suspendido el servicio por parte del distribuidor, en los términos previstos en el respectivo contrato de suministro básico.



55. Dichos actos, derivan de un "**contrato de suministro básico de energía**" o suministro eléctrico "básico", en su respectiva modalidad (baja tensión pospago, media tensión, etc.), actualmente regulado por el artículo 51 de la **Ley de la Industria Eléctrica** que dispone lo siguiente:

"**Artículo 51.** Previo al inicio del suministro básico o suministro calificado, el usuario final deberá celebrar un contrato de suministro con un suministrador. Dichos contratos deberán cumplir con las condiciones generales para la prestación del suministro eléctrico y, en el caso del suministro básico, deberán ser registrados ante la Procuraduría Federal del Consumidor. El suministro de último recurso se preverá en los contratos de suministro calificado y los contratos de participante de mercado que celebren los usuarios calificados."

56. Estos contratos, se norman en la **Ley de la Industria Eléctrica**, en el contexto de la llamada "**Comercialización de Energía Eléctrica**", para lo cual, su artículo 45, fracción I, reafirma la "naturaleza comercial" de la prestación del suministro eléctrico a usuarios finales:

"**Capítulo IV. De la comercialización de energía eléctrica**"

"**Artículo 45.** La comercialización comprende una o más de las siguientes actividades:

"I. Prestar el suministro eléctrico a los usuarios finales."

57. Este último precepto legal, tiene además sustento en el quinto párrafo del artículo 28 constitucional, que remite a la "ley", las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado en actividades relacionadas con la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

58. Los referidos contratos de suministro básico de energía eléctrica, como se desprende también del artículo 51 de la Ley de la Industria Eléctrica, deben ser registrados ante la Procuraduría Federal del Consumidor, y son consultables en



el Registro Público de Contratos de Adhesión regido por los artículos 24, fracción XV y 85 de la Ley Federal de Protección al Consumidor:

"Artículo 24. La procuraduría tiene las siguientes atribuciones:

"...

"XV. Registrar los contratos de adhesión que lo requieran, cuando cumplan la normatividad aplicable, y organizar y llevar el Registro Público de contratos de adhesión."

"Capítulo X. De los contratos de adhesión

"Artículo 85. Para los efectos de esta ley, se entiende por contrato de adhesión el documento elaborado unilateralmente por el proveedor, para establecer en formatos uniformes los términos y condiciones aplicables a la adquisición de un producto o la prestación de un servicio, aun cuando dicho documento no contenga todas las cláusulas ordinarias de un contrato. Todo contrato de adhesión celebrado en territorio nacional, para su validez, deberá estar escrito en idioma español y sus caracteres tendrán que ser legibles a simple vista y en un tamaño y tipo de letra uniforme. Además, no podrá implicar prestaciones desproporcionadas a cargo de los consumidores, obligaciones inequitativas o abusivas, o cualquier otra cláusula o texto que viole las disposiciones de esta ley."

59. Incluso, este último ordenamiento citado, contiene regulación específica para la conciliación relacionada con el suministro de energía eléctrica, lo que reafirma el carácter comercial de este tipo de contratos:

"Artículo 113.

"...

"Tratándose de bienes o servicios de prestación o **suministro periódicos tales como energía eléctrica**, gas o telecomunicaciones, el solo inicio del procedimiento conciliatorio suspenderá cualquier facultad del proveedor de in-



terrumpir o suspender unilateralmente el cumplimiento de sus obligaciones en tanto concluya dicho procedimiento."

60. Precisamente de la consulta de los "contratos de suministro básico de energía" inscritos en el Registro Público de Contratos de Adhesión publicado en Internet²⁴ y de la consulta de los contratos de suministro de energía eléctrica publicados en el Diario Oficial de la Federación,²⁵ es posible corroborar que cuestiones afines a los avisos-recibo, verificaciones y suspensión del suministro, están contempladas en las respectivas cláusulas del instrumento contractual, lo que confirma la existencia de una relación de coordinación entre suministrador y usuario final.

61. Incluso, la "Resolución por la que la Comisión Reguladora de Energía, expide las disposiciones administrativas de carácter general que establecen las condiciones generales para la prestación del suministro eléctrico",²⁶ publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, deja claro el carácter mercantil de los actos derivados del respectivo contrato:

"Capítulo I. Disposiciones generales

"...

"2. Marco jurídico aplicable

"Estas condiciones generales se rigen por la Ley de la Industria Eléctrica y su Reglamento, la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética (LORCME) y las disposiciones administrativas que resulten aplicables.

"Siendo mercantiles, los actos celebrados entre suministradores y usuarios finales se regirán por el Código de Comercio y, de modo supletorio, por las disposiciones del Código Civil Federal, el Código Federal de Procedimien-

²⁴ <https://burocomercial.profeco.gob.mx/>. Portal consultado el dos de agosto de dos mil veintiuno.

²⁵ El veintiocho de noviembre de dos mil trece.

²⁶ Expedidas con fundamento en el artículo 12, fracción III, de la Ley de la Industria Eléctrica.



tos Civiles, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Ley Federal de Protección al Consumidor y demás disposiciones aplicables.

"La interpretación de las presentes condiciones generales le corresponde a la CRE."

62. Lo anterior, resulta suficiente para confirmar la naturaleza mercantil de la relación contractual establecida entre la CFE Suministrador de Servicios Básicos y sus usuarios finales; sin embargo, debe también tomarse en consideración que la referida empresa productiva del Estado actúa en el marco de dicho contrato, como un comerciante, según se desprende de los artículos 3o., fracción I y 4o. del Código de Comercio, en relación con el artículo 75, fracción V, del propio ordenamiento:

"Artículo 3o. Se reputan en derecho comerciantes:

"I. Las personas que teniendo capacidad legal para ejercer el comercio, hacen de él su ocupación ordinaria;

"II. Las sociedades constituidas con arreglo a las leyes mercantiles;

"III. Las sociedades extranjeras o las agencias y sucursales de éstas, que dentro del territorio nacional ejerzan actos de comercio."

"Artículo 4o. Las personas que accidentalmente, con o sin establecimiento fijo, hagan alguna operación de comercio, aunque no son en derecho comerciantes, quedan, sin embargo, sujetas por ella a las leyes mercantiles. Por tanto, los labradores y fabricantes, y en general todos los que tienen planteados almacén o tienda en alguna población para el expendio de los frutos de su finca, o de los productos ya elaborados de su industria, o trabajo, sin hacerles alteración al expenderlos, serán considerados comerciantes en cuanto concierne a sus almacenes o tiendas."

"Artículo 75. La ley reputa actos de comercio:

"...



"V. Las empresas de abastecimientos y suministros."

63. Esto es, sea que la única misión de CFE Suministrador de Servicios Básicos sea la comercialización de servicios básicos de energía eléctrica a usuarios finales, o aun de considerar que ello es sólo parte de sus funciones, en cualquier caso, para los efectos del referido contrato, la empresa productiva en cuestión actúa como comerciante.

64. Lo anterior, máxime que en términos del Acuerdo por el que se crea CFE Suministrador de Servicios Básicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de marzo de dos mil dieciséis, dicha empresa productiva subsidiaria de la Comisión Federal de Electricidad, se creó, precisamente, para fines de comercialización de la energía eléctrica y con un objeto y funciones esencialmente comerciales y sujetas a la legislación mercantil:

"ACUERDO por el que se crea CFE Suministrador de Servicios Básicos.

"Al margen un logotipo, que dice: Comisión Federal de Electricidad.

"Acuerdo por el que se crea CFE Suministrador de Servicios Básicos

"CONSIDERANDO

"Que conforme al artículo 2 de la Ley de la Industria Eléctrica, la industria eléctrica comprende la **actividad de comercialización** de la energía eléctrica.

"...

"Que en términos del artículo 45 de la Ley de la Industria Eléctrica, la prestación del servicio de suministro básico corresponde a una actividad de comercialización.

"Que con base en los considerandos que anteceden y con fundamento en los artículos 60 y décimo quinto transitorio, fracción II, de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, se emite el siguiente:



"Acuerdo por el que se crea CFE Suministrador de Servicios Básicos

"Título primero

"Disposiciones generales

"**Artículo 1.** Se crea la empresa productiva subsidiaria de Comisión Federal de Electricidad denominada CFE Suministrador de Servicios Básicos, la cual contará con personalidad jurídica y patrimonio propios.

"**Artículo 2.** CFE Suministrador de Servicios Básicos tiene por objeto **pro-veer el suministro básico** a que se refiere la Ley de la Industria Eléctrica, en favor de cualquier persona que lo solicite en términos de lo dispuesto por dicha ley. Deberá generar valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano como su propietario.

"CFE Suministrador de Servicios Básicos tendrá su domicilio en la Ciudad de México, sin perjuicio de que para el desarrollo de sus actividades pueda establecer oficinas o domicilios legales o convencionales tanto en territorio nacional como en el extranjero.

"...

"**Artículo 4.** CFE Suministrador de Servicios Básicos se sujetará a lo dispuesto en la LIE, el Reglamento de la LIE, la ley, el reglamento de la ley, el presente acuerdo, los TESL y las demás disposiciones jurídicas aplicables. **El derecho mercantil y el civil serán supletorios.**

"...

"**Artículo 5.** Para el cumplimiento de su objeto, CFE Suministrador de Servicios Básicos, además de las funciones previstas en los ordenamientos a que se refiere el artículo 4 anterior, tendrá, enunciativa mas no limitativamente, las siguientes:

"**I. Ofrecer el suministro básico** a todas las personas que lo soliciten y cuyos centros de carga se encuentren ubicados en la zona donde opere, siempre que ello sea técnicamente factible y cumpla con las disposiciones aplicables;



"II. **Celebrar contratos de suministro** con los usuarios de suministro básico;

"III. Realizar transacciones en el mercado eléctrico mayorista a fin de ofrecer el suministro básico;

"IV. Participar en subastas para la adjudicación de contratos de cobertura eléctrica en términos del artículo 53 de la LIE y de las bases del mercado eléctrico;

"V. Celebrar y administrar los contratos que la Secretaría de Energía le designe en términos del artículo transitorio décimo octavo de la LIE;

"VI. Celebrar contratos legados para el suministro básico en términos de la LIE;

"VII. Proveer el suministro de último recurso cuando no exista un permisionario para proveer dicho suministro en una zona geográfica o para una clase de usuarios en términos del artículo 57 de la LIE;

"VIII. Representar en el mercado eléctrico mayorista a generadores exentos que lo soliciten en términos de la LIE;

"IX. Celebrar con cualquier ente público del Gobierno Federal, Estatal o Municipal y con personas físicas o morales toda clase de actos, convenios, contratos, suscribir títulos de crédito y otorgar todo tipo de garantías reales y personales de obligaciones contraídas por sí, la comisión o las empresas productivas subsidiarias y empresas filiales de la comisión, con sujeción a las disposiciones legales aplicables;

"X. Celebrar contratos con particulares bajo esquemas que le generen una mayor productividad y rentabilidad, incluyendo modalidades que le permitan asociarse y/o compartir costos, gastos, inversiones, riesgos y demás aspectos de las actividades de los que sea titular;

"XI. Crear empresas filiales y participar en asociaciones y alianzas, así como participar en forma minoritaria en el capital social o patrimonio de otras



sociedades o asociaciones, nacionales o extranjeras, bajo cualquier figura societaria o contractual permitida por la ley, que se requiera para la consecución de su objeto, de conformidad con las políticas generales y lineamientos que emita el Consejo de Administración de la Comisión;

"**XII.** Llevar a cabo las actividades y operaciones necesarias para el cabal cumplimiento de su objeto o las relacionadas directa o indirectamente con dicho objeto;

"**XIII.** Realizar los actos jurídicos necesarios para transformarse o escindirse, conforme a la normatividad aplicable; y,

"**XIV.** Las demás que establezca el Consejo o el Consejo de Administración.

"Los contratos y, en general, todos los actos jurídicos que celebre CFE Suministrador de Servicios Básicos para el cumplimiento de su objeto, **podrán incluir cualquiera de los términos permitidos por la legislación mercantil y común** y deberán cumplir con la regulación aplicable en las materias que corresponda. ..."

65. Con lo hasta ahora expuesto, es evidente que los actos específicos y enunciados (avisos-recibo, verificación, suspensión, etcétera), afines al contrato de suministro básico de energía eléctrica son de "**naturaleza mercantil**"; y que, incluso, en principio, la naturaleza de la CFE Suministrador de Servicios Básicos, en relación con dichos actos, corresponde a la de un "**comerciante**".

66. Ello, es suficiente para determinar que, en el presente caso, la materia del asunto objeto del conflicto competencial, es en principio "**mercantil**", debiendo conocer de la revisión que se promueve en contra de la sentencia dictada por el Juez Décimo Primero de Distrito en el Estado de Chihuahua, en el juicio de amparo ***** de su índice, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito**.

67. Para efectos de lo anterior, destaca que, desde la demand de amparo, la parte quejosa reconoció la suscripción de un contrato de suministro básico de energía (adhesión) con la "*Comisión Federal de Electricidad*", tan es así



que se refiere como prueba documental pública –aunque no se anexa–, el "*Contrato de Suministro de Energía Eléctrica del servicio que se presta en ***** en esta ciudad, cuenta ******", instrumento contractual que, en su caso, conforme a la copia del "*aviso de cobro por ajuste a la facturación ******" que se acompaña a la demanda, es administrado precisamente por la empresa productiva del Estado "**CFE Suministrador de Servicios Básicos**", a quien se refiere como autoridad responsable, además del "*Superintendente de la Zona de Chihuahua de la Comisión Federal de Electricidad*", esta última autoridad, que no depende necesariamente de la referida empresa subsidiaria de dicha Comisión.

68. Como sea, lo reclamado, en principio, está fundamentalmente referido a temas regularmente contenidos en el clausulado de un contrato de suministro de energía eléctrica y, en todo caso, determinar si dichas cláusulas han sido cumplidas; e, incluso, si alguna de las partes actúa fuera de lo pactado en el propio contrato, corresponde a la jurisdicción ordinaria mercantil.

69. No pasa desapercibido que en la contradicción de tesis 198/2017 y en la jurisprudencia **2a./J. 30/2018 (10a.)**, derivada de dicho fallo, la Segunda Sala previó que pueden existir supuestos aislados o excepcionales en los que la Comisión Federal de Electricidad, sí puede adquirir el carácter de autoridad responsable.

70. Sobre ello, esta Primera Sala coincide esencialmente en dicha postura y acepta que, eventualmente, bajo determinadas circunstancias, la Comisión Federal de Electricidad, y la ahora empresa productiva del Estado subsidiaria de dicha comisión "CFE Suministrador de Servicios Básicos" podrían llegar a adquirir el carácter de autoridad responsable, lo que, en todo caso, debe analizarse caso por caso.

71. No obstante, aun así, es un Tribunal Colegiado especializado en la materia mercantil (en el caso civil), el que debe conocer de una revisión como la que es objeto del presente conflicto competencial, en tanto que, como especialista, puede evaluar el tipo de contrato suscrito, su clausulado, y, en todo caso, si existen condiciones excepcionales que permitan considerar a la CFE Suministrador de Servicios Básicos, como autoridad responsable para efectos



del juicio de amparo, respecto de uno o más actos reclamados, y en particular, si era o no indispensable agotar la vía mercantil como lo determinó el Juez Décimo Primero de Distrito en el Estado de Chihuahua.

72. Para ello, esta Primera Sala considera que no cualquier actuación fuera de lo pactado en el contrato de suministro básico de energía, actualiza en automático la posibilidad de que CFE Suministrador de Servicios Básicos de Energía, sea considerada como autoridad responsable, en tanto que para que surgiera dicho supuesto, sería necesario demostrar que dicha empresa actuó en un plano de supra a subordinación y no de coordinación, vulnerando de forma directa derechos humanos, en un carácter de autoridad de acuerdo a la doctrina de este Alto Tribunal, emitida con respecto a lo previsto en el artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo.²⁷

73. No pasa desapercibido que, en el caso, la quejosa alude en su demanda a un procedimiento administrativo de verificación, pero precisamente sería competencia del Tribunal Colegiado especializado en materia de amparo civil, determinar al tenor de los agravios, si dicho procedimiento cumple en efecto dicho carácter o si más bien, se trata de un actuar regulado en el propio contrato de suministro básico de energía eléctrica.

74. De igual forma, no pasa desapercibido que, en el caso, se reclama también la indebida aplicación del artículo 113 del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica; sin embargo, el propio Tribunal Colegiado especializado en materia de amparo civil, podría determinar, en principio, si dicha norma fue o no aplicada, así como la incidencia que, en su caso, ello tuviera en el propio contrato de suministro.

²⁷ 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 omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

"Para los efectos de esta ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general."



75. Así, no basta la impugnación de la aplicación de una norma general formalmente administrativa, ni la designación de una "autoridad" diversa de CFE Suministrador de Servicios Básicos, para que se justifique el conocimiento del asunto por parte de un Tribunal Colegiado especializado en materia administrativa, si en lo fundamental, resulta en principio evidente, que lo reclamado está vinculado con la celebración y cumplimiento de un contrato de suministro básico de energía eléctrica.

76. Con todo lo anterior, no se prejuzga sobre la procedencia del juicio de amparo,²⁸ ni sobre la resolución, en su caso, del fondo del asunto, en tanto que, precisamente, corresponderá al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, analizar al tenor de los agravios planteados en el recurso de revisión, si fue o no correcto el sobreseimiento decretado por el Juez Décimo Primero de Distrito en el Estado de Chihuahua, así como, en su caso, si se presenta o no una excepción a la doctrina de este Alto Tribunal sobre la naturaleza mercantil de los actos reclamados, relacionados, en principio, con la suscripción y cumplimiento de un contrato de suministro básico de energía eléctrica.

77. Por otro lado, no pasa desapercibido que, en el caso, se presenta una cuestión adicional de relevancia, derivada de que **CFE Suministrador de Servicios Básicos**, interpuso **recurso de queja** contra el auto de veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve, pronunciado por el Juez Décimo Primero de Distrito en el Estado, con residencia en la ciudad de Chihuahua, en el juicio de amparo indirecto ^{*****}, en el que se admitió a trámite la demanda promovida por **Intercarnes, Sociedad Anónima de Capital Variable**, por conducto de su representante legal.

78. De dicho recurso, que versó precisamente sobre la naturaleza de los actos reclamados, conoció el **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito**, órgano jurisdiccional que sin plantear un conflicto competencial, falló inclusive dicho recurso de queja registrado con el número ^{*****} de su índice, con fecha veintidós de enero de dos

²⁸ Y sobre la vía idónea para dirimir lo relativo a las pretensiones o reclamos de la parte quejosa.



mil veintiuno; esto es, con fecha posterior al dictado de la sentencia dictada en el propio juicio de amparo ***** el veintiocho de febrero de dos mil veinte, y que es materia del recurso de revisión objeto del presente conflicto competencial.²⁹

79. Lo destacado, es que, al plantear su incompetencia, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, no sólo se negó a conocer del asunto aduciendo cuestiones propiamente competenciales, sino que, como una consideración *obiter dicta* o cuando menos como una cuestión de orden informativo, fortaleció su negativa para conocer del recurso de revisión, en el hecho de que la queja administrativa ***** , se radicó en el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, situación que infiere el conocimiento previo del asunto por parte de este último órgano jurisdiccional.

80. No obstante, a pesar de lo anterior, se insiste en que la competencia para conocer del recurso de revisión que dio lugar al conflicto competencial en que se falla, corresponde al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, puesto que amén del alcance que lo fallado en el recurso de queja pueda o no tener en el asunto, situación que no es materia del presente conflicto competencial, lo cierto es que ello no varía la naturaleza esencialmente civil de los actos reclamados y la necesidad de que, en su caso, sea dicho órgano especializado el que analizando el caso particular, al tenor de los agravios, determine si surge o no un supuesto de excepción, en los términos de lo plasmado en la última parte de la jurisprudencia **2a./J. 30/2018 (10a.)**, aplicada, en su caso, al presente asunto, de manera directa o por analogía, según lo determine dicho tribunal revisor.

81. QUINTO.—**Decisión.** En términos de lo expuesto, el conocimiento del recurso de revisión interpuesto por **Intercarnes, Sociedad Anónima de Capital Variable**, en contra de la resolución dictada el veintiocho de febrero de dos mil veinte, por el Juez Décimo Primero de Distrito en el Estado de Chihuahua, con sede en la ciudad de Chihuahua, en los autos del juicio de amparo ***** , es competencia del **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo**

²⁹ El impacto en el juicio de amparo del sentido de dicha resolución dictada en el recurso de queja ***** , no es materia del presente conflicto competencial.



del Décimo Séptimo Circuito, órgano jurisdiccional que por su especialización, es el que está en mejores condiciones para asegurar una adecuada impartición de justicia.

82. Por todo lo expuesto y fundado, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelve:

PRIMERO.—Sí existe el conflicto competencial a que este toca 62/2021, se refiere.

SEGUNDO.—El **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito** es legalmente competente para conocer del recurso de revisión interpuesto contra la sentencia dictada el veintiocho de febrero de dos mil veinte por el Juez Décimo Primero de Distrito en el Estado de Chihuahua, en el juicio de amparo indirecto *****.

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Ausente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

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 encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 13/2020 (10a.), 2a./J. 30/2018 (10a.), 2a./J. 156/2017 (10a.), 1a./J. 75/2017 (10a.) y 2a./J. 145/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas, 20 de



abril de 2018 a las 10:24 horas, 12 de enero de 2018 a las 10:13 horas, 6 de octubre de 2017 a las 10:16 horas y 30 de octubre de 2015 a las 11:30 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 7 de enero de 2022 a las 10:08 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 10 de enero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN INTERPUESTO CONTRA LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO POR UN JUEZ DE DISTRITO CON COMPETENCIA MIXTA, QUE DECRETA EL SOBRESEIMIENTO POR ESTIMAR QUE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD (CFE) NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, TRATÁNDOSE DE ACTOS RECLAMADOS AFINES AL CONTRATO DE SUMINISTRO BÁSICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA. CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ESPECIALIZADO EN MATERIA CIVIL.

Hechos: Los órganos colegiados contendientes se declararon incompetentes para conocer del recurso de revisión interpuesto en contra de la sentencia que decretó el sobreseimiento del juicio de amparo indirecto, dictado por un Juez de Distrito de competencia mixta, en un asunto donde los actos reclamados versaron sobre aspectos relativos al aviso de cobro, la orden y ejecución de una orden de verificación, la aplicación del artículo 113 del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica y la inminente suspensión del servicio de energía eléctrica emitidos por servidores públicos de la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Uno de los Tribunales Colegiados –especializado en materias civil y de trabajo–, sustentó su incompetencia en la jurisprudencia 2a./J. 35/2018 (10a.), de título y subtítulo: "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. LOS JUECES DE DISTRITO ESPECIALIZADOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA, SON COMPETENTES PARA CONOCER Y DECIDIR SOBRE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA SUS ACTOS.", emitida con motivo de la contradicción de tesis 69/2017, resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y el diverso Tribunal Colegiado –especializado en materias penal y administrativa–, descansó su decisión en la naturaleza civil de los actos reclamados y de la autoridad responsable, así como en la jurisprudencia P./J. 13/2020 (10a.), de título y subtítulo: "COMPETENCIA



PARA CONOCER DE UN RECURSO DE QUEJA CONTRA EL AUTO DE DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA O DE UN RECURSO DE REVISIÓN CONTRA LA SENTENCIA QUE DECRETA EL SOBRESEIMIENTO, DICTADOS POR UN JUEZ DE DISTRITO CON COMPETENCIA MIXTA POR ESTIMAR QUE LA RESPONSABLE NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ESPECIALIZADO EN LA MATERIA EN LA QUE INCIDE EL ACTO RECLAMADO Y, EN SU CASO, A LA NATURALEZA DE LAS AUTORIDADES CONSIDERADAS COMO RESPONSABLES.", emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 81/2019.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la competencia para conocer de un recurso de revisión contra la sentencia que decreta el sobreseimiento dictado por un Juez de Distrito con competencia mixta, por estimar que servidores públicos de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) no son autoridad para efectos del juicio de amparo, corresponde al Tribunal Colegiado de Circuito especializado en la materia en la que incide el acto reclamado y, en su caso, a la naturaleza de las autoridades consideradas como responsables. Luego, si los actos reclamados se hacen consistir en cuestiones relacionadas con avisos-recibo, avisos de cobro por ajuste a la facturación, órdenes, avisos o instrucciones de verificación y su ejecución, la suspensión o corte del suministro de energía eléctrica, lo relativo a servicios de reconexión o a otras cuestiones derivadas de lo pactado en el contrato de suministro de energía eléctrica, la competencia para conocer del recurso de revisión corresponde al Tribunal Colegiado de Circuito especializado en la materia civil. Esto sin desconocer que, bajo determinadas circunstancias, la Comisión Federal de Electricidad, y la ahora empresa productiva del Estado subsidiaria de dicha Comisión "CFE Suministrador de Servicios Básicos" podrían llegar a adquirir el carácter de autoridad responsable lo que, en todo caso, debe analizarse caso por caso; sin embargo, aun así, es el Tribunal Colegiado de Circuito especializado en la materia civil el que deberá pronunciarse sobre la existencia de alguna condición que amerite dicho tratamiento.

Justificación: Los artículos 51, 55, 56, 57, 58, 59, 60 y 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación prevén la competencia por materia



de los Juzgados de Distrito y establecen los lineamientos que el legislador tomó en consideración para delimitar la competencia por materia lo que, por regla general, impacta la competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que debe conocer del respectivo recurso interpuesto en un juicio de amparo. Sin embargo, tratándose de Jueces de Distrito con competencia mixta no puede atenderse al referido criterio, sino que es necesario, para establecer la competencia, que se atienda sustancialmente a la naturaleza del acto reclamado y, en su caso, de la autoridad responsable, como así lo definió el Tribunal Pleno, al resolver la contradicción de tesis 81/2019, criterio que se estima aplicable a la problemática descrita. En ese contexto y considerando que, en principio, los actos relacionados con la contratación del suministro de energía se han considerado en la doctrina de este Alto Tribunal como de naturaleza comercial, en atención al principio de especialidad, quien debe conocer del recurso de revisión en los casos descritos lo será el órgano colegiado especializado en la materia civil.

1a./J. 61/2021 (11a.)

Conflicto competencial 62/2021. Suscitado entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito. 25 de agosto de 2021. Unanimidad de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Guillermo Pablo López Andrade.

Nota: La citada jurisprudencia 2a./J. 35/2018 (10a.) se publicó en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 53, abril de 2018, Tomo I, página 497, con número de registro digital: 2016655 y la mencionada jurisprudencia P./J. 13/2020 (10a.) se publicó en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 80, noviembre de 2020, Tomo I, página 5, con número de registro digital: 2022430.

Tesis de jurisprudencia 61/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de ocho de diciembre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de enero de 2022 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de enero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



PRESCRIPCIÓN POSITIVA DE MALA FE DERIVADA DE LA COMISIÓN DE UN DELITO. EL REQUISITO DE DEMOSTRAR LA CAUSA GENERADORA DE LA POSESIÓN, NO VULNERA EL DERECHO A LA NO AUTOINCRIMINACIÓN.

PRESCRIPCIÓN POSITIVA DE MALA FE Y SIN TÍTULO. PARA QUE OPERE, DEBE ACREDITARSE FEHACIENTEMENTE LA CAUSA GENERADORA DE LA POSESIÓN.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2173/2020. MARÍA DE LOURDES GERARDA GEORGINA GONZÁLEZ SILVA. 16 DE JUNIO DE 2021. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN FORMULÓ VOTO ACLARATORIO, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE. PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: ALEJANDRO CASTAÑÓN RAMÍREZ.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión virtual correspondiente al día dieciséis de junio de dos mil veintiuno.

VISTOS, para resolver, los autos del expediente 2173/2020, relativos al amparo directo en revisión interpuesto por Víctor Joaquín González Granillo, por su propio derecho y en su calidad de tercero interesado, en contra de la sentencia dictada el cinco de marzo de dos mil veinte, por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, dentro del juicio de amparo directo *****; y,

RESULTANDO:

1) PRIMERO.—**Primera instancia.** Mediante escrito presentado el veinticuatro de agosto del dos mil diecisiete, en la Oficialía de Partes Común Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, Víctor Joaquín González



Granillo, por su propio derecho, en la vía ordinaria civil demandó del Registro Público de la Propiedad y de Comercio de la Ciudad de México y de María de Lourdes Gerarda Georgina González Silva, las siguientes prestaciones:

"1. La declaración judicial de que la prescripción positiva se ha consumado a favor del suscrito, **Víctor Joaquín González Granillo** y se debe declarar, por ende, la propiedad en mi favor, respecto de la fracción que hoy forma parte del bien inmueble ubicado y registralmente identificado con los números ***** , ***** y ***** de la calle ***** , **en la colonia ***** , código postal ***** , Delegación ******* , Distrito Federal, ahora Ciudad de México, con superficie aproximada de 1,304.607 metros cuadrados y con las siguientes medidas y colindancias; al sur en 48.78 metros con ferretería eléctrica ***** , al poniente en 13.28 metros con predio número 63 de la calle ***** , al sur poniente en 7.53 metros con predio número 76 de la calle ***** , al norponiente en 15.18 metros con predio número 76 de la calle ***** , al norte en 18.70 metros con predio número 74 de la calle ***** , igualmente al norte en 13 metros con predio número 66, de la calle ***** ; asimismo, también al norte en 12.68 metros con predio número 62, de la calle ***** , y al oriente en 28.358 metros, precisamente constituye el número **211** de la calle ***** .

"2. La asignación del folio real electrónico que describa al inmueble identificado como calle ***** número ***** en la colonia ***** , código postal ***** Delegación ***** , Distrito Federal, ahora Ciudad de México, como una sola unidad topográfica, con superficie aproximada de 1,304.607 metros cuadrados y con las siguientes medidas y colindancias: al sur en 48.78 metros con ferretería eléctrica ***** , al poniente en 13.28 metros con predio número 63 de la calle ***** , al sur poniente en 7.53 metros con predio número 76 de la calle ***** , al norponiente en 15.18 metros con predio número 76 de la calle ***** , al norte en 18.70 metros con predio número 74, de la calle ***** , igualmente al norte en 13 metros con predio número 66, de la calle ***** ; asimismo, también al norte en 12,68 metros con predio número 62, de la calle ***** , y al oriente en 28.358 metros, precisamente constituye el número 211 de la calle ***** .

"3. Como consecuencia de lo anterior, la inscripción de la sentencia definitiva que se dicte en el presente juicio a favor del suscrito, **Víctor Joaquín**



González Granillo, ante el Registro Público, la cual servirá como título de propiedad y acreditará que el suscrito soy legítimo propietario del inmueble descrito en la prestación marcada con el número '1' (uno), que al día de hoy registralmente se encuentra inscrito en el folio real electrónico ***** a favor de la señora **María de Lourdes Gerarda Georgina González Silva**; que hoy forma parte del bien inmueble identificado con los números **211, 219 y 221** de la calle ***** y número ***** de la calle ***** , en la colonia ***** **código postal ***** , Delegación ******* , Distrito Federal, ahora Ciudad de México."

2) Del asunto correspondió conocer a la Juez Cuarto de lo Civil de la Ciudad de México, que en proveído de veintiocho de agosto de dos mil diecisiete, admitió a trámite y registró el juicio con el número de expediente ***** , y entre otras determinaciones, ordenó emplazar a los demandados.

3) Por auto de tres de octubre de dos mil diecisiete, el juzgado civil referido, tuvo a ***** , apoderada del Registro Público de la Propiedad y de Comercio de la Ciudad de México, dando contestación a la demanda, así como oponiendo las excepciones y defensas que consideró pertinentes.

4) Mediante escrito presentado el ocho de junio de dos mil dieciocho, ***** , apoderado de María de Lourdes Gerarda Georgina González Silva, dio contestación a la demanda incoada en su contra, y reconvino de la parte actora lo siguiente:

"**A)** La declaración por sentencia definitiva que mi representada señora **María de Lourdes Gerarda Georgina González Silva**, es propietaria del predio de construcción industrial marcado con los números 211, 219 y 221 de la calle de ***** y número 55 de la calle de ***** , en la colonia ***** , actualmente colonia de los ***** , Delegación ***** , C.P. ***** , antes Distrito Federal, hoy Ciudad de México. Sobre todo de la fracción que el demandado ocupa en una superficie de 1,300.00 un mil trescientos metros cuadrados, aproximadamente, cuyas medidas y colindancias son las siguientes: norte en 43.66 metros con propiedad privada; sur en 40.25 metros con la misma propiedad; oriente en 27.45 metros con calle ***** ; poniente en 24.95 metros con propiedad privada, y que ahora el actor en el principal y demandado en la re-



convención, indebidamente identifica como parte del bien inmueble ubicado y registralmente identificado con los números 211, 219 y 221 de la calle ***** y número ***** de la calle ***** , colonia ***** , Delegación ***** , código postal ***** en esta Ciudad de México, con superficie de 1,304.607 metros cuadrados y los siguientes linderos y colindancias: al sur en 48.78 metros con **Ferretería Eléctrica** ***** , al poniente en 13.28 metros con predio número 63 de la calle ***** , al sur poniente en 7.53 metros con predio número 63 de la calle ***** , al norponiente en 15.18 metros con predio número 76 de la calle ***** , igualmente al norte en 13 metros con predio número 66 de la calle ***** ; asimismo también al norte en 12.68 metros con predio número 62 de la calle ***** , y al oriente en 28.358 metros con la calle ***** .

"B) La desocupación y entrega en posesión real, material y jurídica a mi representada respecto de la fracción del inmueble señalado en la prestación inmediata anterior, con sus frutos y acciones.

"C) El pago de una renta, misma que deberá ser determinada a juicio de peritos, durante todo el tiempo que el demandado ha ocupado el inmueble del cual se demanda su reivindicación.

"D) El pago de los gastos y costas que origine el presente juicio."

5) Por proveído de trece de junio del dos mil dieciocho, la Juez tuvo por contestada la demanda, admitió la reconvencción y ordenó correr traslado a la parte actora.

6) Por escrito presentado el seis de julio de dos mil dieciocho, Víctor Joaquín González Granillo, por su propio derecho, contestó la reconvencción; y en auto de diez de julio siguiente, la Jueza la tuvo por contestada.

7) En virtud de que en diverso juicio ordinario civil, registrado bajo el número ***** , del índice del Juzgado Segundo de lo Civil en la Ciudad de México, María de Lourdes Gerarda Georgina González Silva, demandó de Gerardo Enrique González Silva la reivindicación del inmueble citado, así como que la actora declinó su acción respecto de dicho demandado y la ejercitó en contra de Víctor Joaquín González Granillo, quien opuso la excepción de conexidad



de la causa; la mencionada Juez Segundo, en sentencia interlocutoria, ordenó acumular el expediente ***** , al diverso ***** , del índice de dicho órgano jurisdiccional, y le asignó el número de expediente ***** .

8) Sustanciado el procedimiento, la Juez Segundo de lo Civil en la Ciudad de México, dictó sentencia el veinticinco de febrero de dos mil diecinueve, la cual concluyó con los puntos resolutivos siguientes:

"PRIMERO.—La vía intentada en el expediente ***** por la parte actora **González Silva María de Lourdes Gerarda Georgina**, fue la adecuada, quien acreditó parcialmente la procedencia de su acción y el demandado **Gerardo Enrique González Silva** declinó la responsabilidad del juicio en **González Granillo Víctor Joaquín**, quien compareció a juicio y acreditó parcialmente sus excepciones y defensas.

"SEGUNDO.—La vía intentada en el expediente ***** , por la parte actora **González Granillo Víctor Joaquín**, fue la adecuada, quien no acreditó la procedencia de la acción principal y acreditó parcialmente sus excepciones y defensas hechas valer en la reconvenición, por lo que no se entró al estudio de las excepciones y defensas que hicieron valer en el principal **González Silva María de Lourdes Gerarda Georgina** y el **Registro Público de la Propiedad y de Comercio de la Ciudad de México** y **González Silva María de Lourdes Gerarda Georgina** acreditó su demanda reconvenicional.

"TERCERO.—En consecuencia, se declara por sentencia definitiva que **González Silva María de Lourdes Gerarda Georgina** tiene el dominio y es propietaria del predio de construcción industrial marcado con los números **211, 219** y **221** de la calle de ***** y número ***** de la calle de ***** en la colonia ***** , actualmente colonia de los ***** **C.P. ******* , antes Distrito Federal, hoy Ciudad de México, sobre todo de la fracción que el demandado ocupa en una superficie aproximada de 1,300 (un mil trescientos metros cuadrados).

"CUARTO.—Se condena a **González Granillo Víctor Joaquín** a la desocupación y entrega en posesión real, material y jurídica del inmueble señalado en la prestación anterior a **González Silva María de Lourdes Gerarda Georgina**,



con sus frutos y accesiones, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 4 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal (hoy Ciudad de México), lo que deberá hacer en un término de cinco días, contados a partir de que la presente sentencia cause ejecutoria o sea legalmente ejecutable, apercibido que en caso de no hacerlo así dentro del término concedido será lanzado a su costa en vía de apremio, como lo establece el artículo 525 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal (hoy Ciudad de México).

"QUINTO.—Se condena a **González Granillo Víctor Joaquín**, a pagar a **González Silva María de Lourdes Gerarda Georgina**, una renta mensual, misma que deberá ser determinada a juicio de peritos, durante todo el tiempo que ha ocupado el inmueble materia del juicio, esto es, desde el primero de octubre de dos mil cinco y hasta que el mismo sea devuelto, lo que se liquidará en ejecución de sentencia y mediante el incidente respectivo.

"SEXTO.—Por lo que respecta al conexo *********, se absuelve a los codemandados en el principal **González Silva María de Lourdes Gerarda Georgina** y el **Registro Público de la Propiedad y de Comercio de la Ciudad de México**, de todas y cada una de las prestaciones que de ellos demandó **González Granillo Víctor Joaquín** en ejercicio de la acción de prescripción positiva.

"SEPTIMO.—No es procedente hacer especial condena en costas en los juicios conexos que se resuelven en esta sentencia por no adecuarse los mismos a lo dispuesto por el artículo 140 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal (hoy Ciudad de México)."

9) SEGUNDO.—Recurso de apelación. Inconforme con la resolución anterior, Víctor Joaquín González Granillo, por su propio derecho, interpuso recurso de apelación del que conoció la Décima Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, bajo el número de toca *********; seguida la secuela procesal correspondiente dictó sentencia definitiva el trece de agosto de dos mil nueve, en la que revocó la sentencia apelada y ordenó que los puntos resolutiveos quedarán redactados de la siguiente manera:

"PRIMERO.—Ha sido procedente la vía ordinaria civil intentada en el expediente *********, en la que la parte actora, Víctor Joaquín González Granillo, acreditó su acción.



"SEGUNDO.—Ha sido procedente la vía ordinaria civil intentada en el expediente ***** , en la que la parte actora, María de Lourdes Gerarda Georgina González Silva, no acreditó su acción.

"TERCERO.—Se declara que en virtud de haber operado en favor de la parte actora Víctor Joaquín González Granillo, la figura de la **prescripción adquisitiva**, se ha convertido en el propietario del inmueble, motivo del presente juicio, ubicado en el número 211 de la calle ***** , de la colonia ***** de la Ciudad de México, con superficie aproximada de 1,304.607 metros cuadrados y las siguientes medidas y colindancias: al sur en 48.78 metros con ferretería eléctrica ***** , al poniente en 13.28 metros con predio número 63 de la calle ***** , al sur poniente en 7.53 metros con predio número 76 de la calle ***** , al norponiente en 15.18 metros con predio número 76 de la calle ***** , al norte en 18.70 metros con predio número 74, de la calle ***** , igualmente al norte con 13 metros con predio número 66, de la calle ***** ; asimismo, también al norte en 12.68 metros con predio número 62, de la calle ***** , y al oriente en 28.358 metros. (sic)

"CUARTO.—Una vez que cause ejecutoria el presente fallo deberá cancelarse la inscripción que aparece en el folio real electrónico 9400009 a favor de la señora María de Lourdes Gerarda Georgina González Silva, debiéndose inscribir el presente fallo en dicho registro para que le sirva de título de propiedad al actor respecto del citado inmueble.

"QUINTO.—No ha lugar a imponer condena en costas en la presente instancia.

"SEXTO.—Notifíquese. ..."

10) TERCERO.—Juicio de amparo directo civil. María de Lourdes Gerarda Georgina González Silva, por propio derecho, promovió juicio de amparo directo en contra de la autoridad y por el acto que a continuación se indican:

• **Autoridad responsable:** Décima Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México.



• **Acto reclamado:** La sentencia de trece de agosto de dos mil diecinueve, emitida en el toca de apelación *****.

11) Trámite y resolución del amparo. Correspondió conocer de la referida demanda, por razón de turno, al Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito; cuyo presidente la admitió a trámite mediante acuerdo de veintidós de octubre de dos mil diecinueve, bajo el número de expediente ***** , en el cual ordenó dar vista al agente del Ministerio Público Federal adscrito, quien no formuló pedimento, y notificar el proveído a los terceros interesados para que, en su caso, expresaran alegatos y/o promovieran amparo adhesivo.

12) Mediante escrito presentado en la Oficina de Correspondencia Común a los Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito, el quince de noviembre de dos mil diecinueve, Víctor Joaquín González Granillo, por su propio derecho, promovió amparo adhesivo. En acuerdo de veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve se admitió el amparo adhesivo y se ordenó correr traslado a la quejosa, así como dar vista al agente del Ministerio Público de la Federación adscrito, quien tampoco formuló pedimento.

13) Sustanciado el juicio, el Tribunal Colegido del conocimiento dictó sentencia el cinco de marzo de dos mil veinte, en el sentido de amparar a la quejosa principal y negar el amparo al tercero interesado y quejoso adhesivo.

14) CUARTO.—Interposición del recurso de revisión principal y del recurso de revisión adhesiva. Inconforme con la sentencia anterior, Víctor Joaquín González Granillo, por propio derecho, interpuso recurso de revisión mediante escrito presentado el veinticuatro de agosto de dos mil veinte, en la Oficialía de Partes Común de los Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito.

15) En consecuencia, mediante oficio ***** , signado por la actuario del Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, se ordenó la remisión de los autos correspondientes por medio del Módulo de Intercomunicación entre Órganos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Órganos Jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación.



16) Por otra parte, mediante escrito presentado durante el mes de febrero de dos mil veintiuno en el Buzón Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María de Lourdes Gerarda Georgina González Silva interpuso recurso de revisión adhesiva.

17) QUINTO.—Trámite de los recursos de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por auto de cuatro de septiembre de dos mil veinte, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió el recurso de revisión interpuesto, registrándolo bajo el número **2173/2020**, ordenó su turno para la elaboración del proyecto respectivo, al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, así como el envío de los autos a esta Primera Sala a la que se encuentra adscrito, a fin de que se dictara el acuerdo de radicación correspondiente.

18) **SEXTO.—**Radicación del asunto en la Primera Sala. Por acuerdo de veintiséis de octubre de dos mil veinte, el Ministro presidente de esta Primera Sala dispuso el avocamiento del asunto, y ordenó el envío de los autos al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente, a efecto de que posteriormente diera cuenta en la Sala a la que se encuentra adscrito.

19) Posteriormente, en proveído de diez de febrero de dos mil veintiuno, la Ministra presidenta de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tuvo por interpuesta la revisión adhesiva con reserva de los motivos de improcedencia que en su caso pudieran existir.

CONSIDERANDO:

20) PRIMERO.—Competencia. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Federal; 81, fracción II, de la Ley de Amparo; y 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en los puntos primero y tercero del Acuerdo General 5/2013, emitido el trece de mayo de dos mil trece, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno del mismo mes y año.



21) Lo anterior en atención a que el recurso fue interpuesto contra una sentencia pronunciada en un juicio de amparo directo, derivado de un asunto de naturaleza civil, competencia de la Primera Sala, aunado a que no se advierte necesaria la intervención del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

22) SEGUNDO.—Oportunidad del recurso de revisión principal y extemporaneidad del adhesivo. Se procede a corroborar que la interposición del recurso de revisión principal fue oportuna, por tratarse de un presupuesto procesal cuyo análisis debe hacerse de oficio.

23) Al respecto, se advierte que el recurso de revisión planteado por el tercero interesado y quejoso adhesivo fue interpuesto en tiempo y forma, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 86 de la Ley de Amparo. Esto es así, pues de las constancias de autos se advierte que la sentencia recurrida fue notificada por medio de lista, el viernes siete de agosto de dos mil veinte. En este sentido, dicha notificación surtió efectos el día hábil siguiente, esto es, el lunes diez de agosto de la referida anualidad, de conformidad con la fracción II del artículo 31 de la Ley de Amparo vigente.

24) Así, el plazo de diez días que señala el artículo 86 de la Ley de Amparo, corrió del **martes once al lunes veinticuatro de agosto de dos mil veinte**, sin contar los días quince, dieciséis, veintidós y veintitrés de agosto de la referida anualidad; días inhábiles en términos de lo dispuesto por los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

25) En tales condiciones, dado que de autos se advierte que el recurso de revisión fue presentado ante la Oficialía de Partes Común de los Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito, el **veinticuatro de agosto de dos mil veinte**, resulta evidente que el medio de impugnación de mérito se interpuso de forma **oportuna**.

26) Por lo que hace al recurso de revisión adhesiva interpuesto por María de Lourdes Gerarda Georgina González Silva, por su propio derecho y en su carácter de quejosa en el juicio de amparo que nos ocupa, esta Primera Sala advierte que el mismo fue presentado de manera **extemporánea**, por lo que debe desecharse.



27) Lo anterior es así, ya que el auto de admisión del recurso de revisión principal **fue notificado por medio de lista** a María de Lourdes Gerarda Georgina González Silva, el quince de octubre de dos mil veinte, notificación que surtió sus efectos al día siguiente, el dieciséis de octubre de dos mil veinte, de conformidad con el artículo 31, fracción II de la Ley de Amparo, por lo que el plazo de cinco días que señala el diverso 82 del mismo ordenamiento, transcurrió del diecinueve al veintitrés de octubre de dos mil veinte, descontando del cómputo los días diecisiete y dieciocho del mismo mes y año por ser sábado y domingo, respectivamente, e inhábiles de conformidad con los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

28) En ese contexto, si la notificación a la quejosa principal, de la admisión del recurso de revisión interpuesto por el tercero se hizo por medio de lista el quince de octubre de dos mil veinte, a pesar de que resulta ilegible en el sello del recurso el día exacto en que se depositó en el buzón judicial, ya que se advierte que el mismo fue interpuesto durante el mes de **febrero de dos mil veintiuno**, resulta inconcusos que su presentación fue extemporánea.

29) TERCERO.—**Legitimación.** El recurso de revisión fue interpuesto por quien se encuentra legitimado para ello, pues lo hace valer el tercero interesado y quejoso adherente, Víctor Joaquín González Granillo, por propio derecho, quien tiene reconocida su personalidad en el juicio de amparo 836/2019.

30) CUARTO.—**Cuestiones necesarias para resolver el asunto.** A continuación, se sintetizan los argumentos relevantes hechos valer por **la quejosa principal** en la demanda de amparo para el presente estudio; por ello, aun cuando se hicieron valer doce conceptos de violación sólo se hará alusión al analizado por el Tribunal Colegiado en la sentencia de amparo que fue declarado fundado, y considerado suficiente para conceder la protección constitucional, esto es, el identificado como "*octavo*":

1. Expuso que si bien era cierto que cuando se ejerce la posesión de mala fe se carece de justo título, también lo es que el actor debió demostrar la causa generadora de la posesión, la que no justificó durante el juicio.



Que los testigos no expresaron dicha causa generadora de la posesión, sino que se limitaron a indicar que saben que el actor posee el bien desde el dos mil cinco, sin precisar el día y el mes.

Señaló que con independencia de que el hecho jurídico por el que se tomó la posesión se califique de título o de causa generadora de ésta, el actor estaba obligado a demostrarla y no que ésta se asuma como consecuencia necesaria de la posesión.

2. Por su parte, el **tercero interesado y quejoso adherente**, en su demanda de amparo adhesivo hizo valer, en esencia, los siguientes conceptos de violación:

2.1. En el **primer concepto de violación** el quejoso adherente realizó un resumen de lo expuesto por la quejosa en los conceptos de violación del amparo principal y manifestó, esencialmente, que con ellos no se desvirtuaban las razones por las que la Sala responsable tuvo por acreditadas las características de la posesión en carácter de dueño, por lo que éstas debían considerarse firmes.

2.2. En el **segundo concepto de violación** señaló que la posesión originaria se encontraba tutelada por los artículos 14 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y que de una interpretación armónica de tales preceptos se llegaba a la conclusión de que la posesión debía entenderse como un derecho que nutre la esfera jurídica de los poseedores, y que este derecho no puede verse perturbado sino en aquellos casos que la ley lo contempla expresamente.

En este sentido, señaló que dentro del derecho positivo de la Ciudad de México se tutela el derecho de posesión de distintas formas, por ejemplo, dando acción a las personas que poseen y son privadas de la cosa para que puedan recuperarla, o dando acción a los poseedores que corren el riesgo de ser perturbados en su posesión para que puedan conservarla, siendo el fundamento de tales acciones los artículos 16 y 17 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, hoy Ciudad de México.



2.3. En el **tercer concepto de violación**, indicó que la responsable había omitido analizar la improcedencia de la acción reivindicatoria a la luz de que el título de propiedad alegado por la quejosa principal era de fecha posterior a la que el quejoso adhesivo había entrado en posesión del bien inmueble objeto del pleito.

Expuso que un argumento total a considerar, era el hecho de que, de la fecha en que él había empezado a poseer en concepto de dueño el bien inmueble materia de la litis a la fecha en que su contraparte ejerció la acción reivindicatoria, transcurrieron doce años, cinco meses y doce días, esto es, transcurrió en exceso el tiempo necesario para prescribir en términos del artículo 1152, fracción III, del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, hoy Ciudad de México.

En ese contexto, argumentó que la acción indicada por su contraria implícitamente reconocía su calidad de poseedor originario del inmueble materia de la litis.

Finalmente, señaló que la Sala responsable no había tomado en cuenta que: 1) la quejosa no desvirtuó que Víctor Joaquín González Granillo se hubiera conducido desde dos mil cinco como propietario del bien inmueble materia de la litis de forma pacífica, continua y pública y 2) que al haber reconocido María de Lourdes Gerarda Georgina González Silva que la posesión de Víctor Joaquín González Granillo era anterior al título de propiedad de ella, no era procedente la acción reivindicatoria.

3. En la sentencia de amparo, el Tribunal Colegiado del conocimiento, al estudiar el amparo principal, consideró **fundados** tres argumentos hechos valer por la quejosa, a saber:

a) Que si bien era cierto que al ejercer la posesión de mala fe, se carece de justo título, también lo era que el actor debió demostrar la causa generadora de la posesión, lo que no aconteció en el juicio;

b) Que los testigos no expresaron dicha causa generadora de la posesión; y,



c) Que con independencia de que el hecho jurídico por el que se tomó la posesión se califique de título o de causa generadora de ésta, el actor estaba obligado a demostrarla y no que ésta se asuma como consecuencia necesaria de la posesión.

3.1. Señaló que en relación con la prescripción adquisitiva, la hoy extinta Tercera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación expuso que para que se entendiera satisfecho el requisito de la existencia de la "**posesión en concepto de propietario**" que exige el Código Civil para el entonces Distrito Federal, hoy Ciudad de México, y por las diversas legislaciones de los Estados de la República que en algunas contienen disposiciones iguales, es necesario demostrar la existencia de un título del que se derive la posesión.

Apuntó que la posesión en concepto de propietario equivale a la "**posesión originaria**", la cual consiste en un estado de hecho que confiere a una persona el poder exclusivo de retener una cosa para ejecutar actos materiales de aprovechamiento semejantes a los que realiza un propietario. Es decir, el poseedor en concepto de dueño se conduce como el propietario de la cosa y en ello difiere de la "**posesión derivada**."

Tras analizar los diversos elementos que integran el derecho de propiedad, afirmó que por regla general, quien tenía el derecho de propiedad sobre un bien, ejercía sobre él también el derecho de posesión.

Expuso los conceptos de "**posesión indirecta o derivada**" y de "**posesión originaria**" y detalló sus características, afirmando que la prescripción adquisitiva sólo podía tener lugar si en juicio se acreditaba de forma fehaciente la causa generadora de la posesión y si de ésta era posible advertir que se trata de una posesión originaria.

Consideró que, en el caso en concreto, las únicas pruebas encaminadas a demostrar directamente la causa generadora de la posesión de Víctor Joaquín González Granillo, fueron las testimoniales a cargo de Cristian Olivares Gómez y Santiago de Jesús Rodríguez, probanzas que, estimó, no podían servir de base para tener por demostrada la causa que dio origen a la posesión sobre la que declararon.



El órgano colegiado afirmó que, contrariamente a lo sostenido por la responsable, en el caso no se había acreditado, por parte del actor, la causa generadora de la posesión en concepto de propietario pues de hecho, el inicio de la posesión podía haberse dado de distintas formas, como por virtud de un contrato de comodato o de algún otro acto jurídico de los que permitieran transmitir el uso y disfrute del bien, sin que ello implicara que con la sola afirmación realizada en la demanda respecto a que el primero de octubre de dos mil cinco había comenzado a poseer el bien materia de juicio, con el carácter de dueño, se hubiese demostrado la causa generadora de la posesión, la cual era necesario revelarla y justificarla de forma fehaciente para verificar si en la especie se trataba de una posesión originaria o derivada.

Enfatizó que, de tratarse de una posesión derivada, entonces la misma no sería apta para prescribir pues, aunque el interesado se hubiera ostentado como propietario del inmueble, el concepto de "*propietario*" dependía, no sólo de conducirse en público como tal, sino también de haber poseído en virtud de una causa que permitiera ostentarse como tal.

Así, si lo único demostrado fue que durante el tiempo que se poseyó el bien, la persona se condujo como dueño ante los vecinos, arrendatarios, prestadores de servicios y público en general, ello no alcanzaba para tener por acreditado el concepto de *dueño* establecido por la ley.

El Tribunal Colegiado reiteró que el concepto de **dueño** era un requisito esencial que debía presentar la posesión para poder prescribir, y que dicho concepto, de conformidad con los artículos **790**,¹ **791**² y **806**³ del Código Civil

¹ "**Artículo 790.** Es poseedor de una cosa el que ejerce sobre ella un poder de hecho, salvo lo dispuesto en el artículo 793. Posee un derecho el que goza de él."

² "**Artículo 791.** Cuando en virtud de un acto jurídico el propietario entrega a otro una cosa, concediéndole el derecho de retenerla temporalmente en su poder en calidad de usufructuario, arrendatario, acreedor pignoraticio, depositario, u otro título análogo, los dos son poseedores de la cosa. El que la posee a título de propietario tiene una posesión originaria, el otro, una posesión derivada."

³ "**Artículo 806.** Es poseedor de buena fe el que entra en la posesión en virtud de un título suficiente para darle derecho de poseer. También es el que ignora los vicios de su título que le impiden poseer con derecho."



para el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, se refería: 1) tanto a la posesión jurídica entendida como la detentación sustentada en un justo título que le confiere a una persona la facultad de retener una cosa para ejecutar actos materiales, como consecuencia de un derecho real; 2) como a la posesión de hecho, que se genera de un estado de cosas que *de facto* permiten detentar la cosa.

Precisó que lo anterior no tenía que ver con la buena o la mala fe, pues el concepto de **dueño** no provenía del fuero interno del poseedor, sino derivaba de un acto que permitía ostentarse como tal, con exclusión de los demás, pudiendo incluso tratarse de un acto ilícito pues, en el citado Código Civil, únicamente el poseedor originario puede usucapir, siendo que la posesión puede ser justa (o jurídica) o de hecho.

Señaló que la primera (posesión jurídica) tiene como causa generadora un justo título, entendido como un acto o hecho jurídico traslativo de dominio, o que jurídicamente sea apto para adquirir la propiedad, aunque en determinado caso, por la naturaleza del acto o por vicios en su celebración, no haya producido jurídicamente la transmisión de la propiedad. La segunda, por su parte, tiene como causa generadora una situación de hecho, debiéndose señalar que ambas pueden producir la prescripción positiva.

Por ello, estableció que de acuerdo a la legislación sustantiva civil del Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, si el poseedor pretende que se declare su adquisición por usucapión, por haber detentado la cosa **durante diez años, o más** en su calidad de poseedor originario de hecho, aunque de **mala fe, debe exigírsele que pruebe el hecho generador de la posesión.**

En virtud de lo expuesto, concluyó que lo procedente era conceder el amparo a la quejosa para el efecto de que la Sala responsable dejara insubsistente la sentencia reclamada y dictara otra en la que, tomando en cuenta lo expuesto con anterioridad, estableciera que no se encontraban acreditados la totalidad

"Es poseedor de mala fe el que entra a la posesión sin título alguno para poseer; lo mismo que el que conoce los vicios de su título que le impiden poseer con derecho.

"Entiéndese por título la causa generadora de la posesión."



de los elementos constitutivos de la acción de prescripción adquisitiva, y con libertad de jurisdicción resolviera lo conducente a las demás cuestiones, incluyendo, de nueva cuenta, el estudio de la reconvención.

Por ende, al determinar que eran esencialmente fundados los conceptos de violación que se analizaron y, por tanto, suficientes para conceder el amparo solicitado por la parte quejosa, se determinó que no serían analizados los restantes motivos de inconformidad al resultar innecesario porque no mejorarían lo ya obtenido con los argumentos examinados.

31) 3.2. Por lo que hace a los argumentos esgrimidos por **el quejoso adherente**, el Tribunal Colegiado se pronunció de la siguiente manera.

Determinó que eran **inoperantes** los argumentos encaminados a cuestionar lo expresado en los conceptos de violación del amparo principal y no a reforzar las consideraciones que la Sala responsable adujo para revocar la sentencia apelada y declarar la prescripción adquisitiva del inmueble materia del juicio.

Asimismo, declaró inoperantes los argumentos en los que el adherente expuso que la posesión originaria se encontraba protegida por la Constitución Federal y por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como que el título de propiedad exhibido por la quejosa era posterior a la fecha en que el actor entró en posesión del bien, porque dichos argumentos no estaban encaminados a reforzar las consideraciones expuestas por la Sala responsable para decretar la procedencia de la acción de prescripción adquisitiva, ni a justificar que sí demostró en el juicio el hecho generador de la posesión.

Por otro lado, el órgano colegiado señaló que era ineficaz el argumento en el que el adherente expuso que en virtud de que la demandada reconvino la acción reivindicatoria, tácitamente reconoció el carácter de poseedor originario del actor, por lo que se tiene por demostrado que el actor tiene la posesión originaria del bien materia del juicio y, en consecuencia, se robustece la procedencia de la prescripción adquisitiva de mala fe.



Así, señaló que la acción reivindicatoria es la que tiene el propietario para ejercitar contra un tercero los derechos emergentes del dominio, a fin de constatar su derecho y lograr la restitución de la cosa.

Afirmó que la reivindicación compete a quien no está en posesión de la cosa, de la cual tiene la propiedad y su efecto será declarar judicialmente que el actor tiene dominio sobre ella y que el demandado se la entregue con sus frutos y accesiones en los términos previstos por el Código Civil aplicable.

Sostuvo que en ese contexto se podía válidamente concluir que la acción reivindicatoria constituye la más propia y eficaz defensa ordinaria de la propiedad, pues tiene como finalidad el reconocimiento del derecho de dominio y, en consecuencia, la restitución de la cosa que indebidamente retiene un tercero con el cual no se mantiene ningún vínculo jurídico.

De esa manera expuso que la sentencia que se dicte en el proceso jurisdiccional en que se intente esa acción, si ésta se acredita, tiene un doble efecto, a saber:

- 1) **Declarativo**, en el sentido de que el actor tiene el dominio sobre la cosa.
- 2) **Condenatorio**, en tanto que el demandado debe restituir la cosa con todos sus frutos y accesiones en los términos prescritos por el Código Civil aplicable.

En ese tenor, dijo que del artículo 791 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable en la Ciudad de México, se advertía una distinción entre posesión originaria y derivada, respecto de un hecho precedente consistente en un acto jurídico, de donde válidamente se podía concluir que, si previamente a la posesión existió una relación de carácter contractual entre el propietario del bien y el poseedor que no tiene el de propietario, existe una posesión derivada de aquel acto jurídico.

Afirmó que la acción reivindicatoria constituía la más eficaz defensa ordinaria de la propiedad, pues tiene como finalidad el reconocimiento del derecho de dominio y, en consecuencia, la restitución de la cosa que indebidamente



retiene un tercero con el cual no se mantiene ningún vínculo jurídico, sin que el ejercicio de dicha acción implicara automáticamente el reconocimiento del demandado como poseedor originario con el derecho a prescribir, sino únicamente la confesión de que el demandado posee el bien y debe restituirlo a la reivindicante.

En ese contexto, estableció que el hecho de que la propietaria del bien materia del juicio haya ejercitado, vía reconvencción, la acción reivindicatoria en contra del actor (tercero interesado) no implicaba que éste no debía demostrar, de manera fehaciente, cada uno de los elementos necesarios para la procedencia de su acción de prescripción adquisitiva de mala fe, puesto que en términos de lo dispuesto en el artículo 281 del Código Civil para la Ciudad de México, al actor le correspondía la carga de demostrar los elementos constitutivos de su acción.

De esta forma, al actor le correspondía justificar, fehacientemente, la causa generadora de su posesión, con la finalidad de acreditar los elementos de procedencia de la acción de prescripción adquisitiva sin que la posesión originaria pueda inferirse únicamente del hecho de que fue ejercitada en su contra una acción reivindicatoria, sino que, era necesario que demostrara la causa generadora de la posesión con la finalidad de justificar que posee el bien con los elementos necesarios para declarar la prescripción.

32) En virtud de lo expuesto, determinó que lo procedente era negar el amparo solicitado por el quejoso adherente.

33) 4. Inconforme con el fallo anterior, el tercero interesado y quejoso adherente, al **recurir la sentencia de amparo**, hizo valer los siguientes agravios:

4.1. **En el primer agravio**, el recurrente adujo que los artículos 826, 1135, 1151, 790, 791 y 806 del Código Civil para el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, son contrarios a la Constitución y violatorios del derecho humano a la posesión. Indicó que esta Primera Sala ha reconocido que el artículo 14 constitucional contempla una vertiente sustantiva que ampara bienes constitucionalmente protegidos como la posesión.



Refirió que la Segunda Sala de este Alto Tribunal ha reconocido que la posesión se encuentra tutelada en una doble dimensión, una horizontal, que protege la posesión entre particulares y una vertical, que la protege frente a los poderes públicos y que, en este contexto, era dable distinguir los derechos patrimoniales de los derechos fundamentales, particularmente, el derecho a la propiedad frente al derecho de propiedad y el derecho a la posesión frente a la posesión misma.

Indicó que toda persona tenía la posibilidad de adquirir la posesión sobre aquellos bienes que estuvieran dentro del comercio y de disponer de ellos. Así, al tratarse de un derecho humano, esa posibilidad era irrenunciable, inembargable, imprescriptible e inalienable y que, además, la eficacia de dicho derecho dependía del respeto de otros derechos constitucionalmente tutelados que debían ser aplicados en su conjunto como mandatos de optimización.

Precisó que los artículos combatidos se impugnaban como un sistema normativo generado por su relación directa e indisociable, la cual se traducía en la protección de la posesión a través de la figura de la prescripción positiva.

Afirmó que la normativa impugnada exigía al accionante de la prescripción la demostración de ser poseedor originario sin que existiera relación de causahabencia alguna respecto de la posesión ejercida, lo que constituía un hecho negativo que no debía serle exigido, siendo que la detentación de hecho del bien inmueble por un tiempo determinado **debía ser suficiente para ejercer la acción de prescripción adquisitiva.**

Distinguió que si la posesión era de buena fe, para su procedencia había que acreditar: i) la existencia de un título suficiente para darle el derecho de poseer o ii) la existencia de un título que no sea suficiente para darle derecho a poseer del cual se ignoren sus vicios.

Continuó señalando que, si la posesión era de mala fe entonces se tenía que acreditar: i) la existencia de un título que no sea suficiente para darle derecho a poseer del cual se conozcan sus vicios o ii) haber entrado en posesión del bien sin título de dominio.



De lo anterior, se desprendía que para tener por probado el carácter de poseedor originario de un bien, quien pretendiera prescribir debía probar:

A) La existencia de un título entendido como un acto jurídico válido traslativo de dominio.

B) Haber entrado en posesión del bien sin un acto traslativo de dominio, es decir, con una posesión originada por un hecho jurídico. En este caso, la posesión siempre sería de mala fe, sin que fuera necesario acreditar el momento exacto sino la detentación con ánimo de dueño del inmueble, de manera pacífica, continua y pública.

Adujo que en los casos en los que el poseedor no alegara la existencia de un justo título, sino que había entrado a poseer sin causahabencia, resultaba absurdo que se le exigiera probar un hecho negativo como lo era el no contar con un justo título.

Alegó que, aun cuando lo que se exigiera probar fuera la causa generadora de la posesión, la normatividad impugnada era inconstitucional porque exigía al poseedor originario de mala fe, sin título, que demostrara el hecho por virtud del cual entró a poseer o la causa generadora, lo que no debía implicar el reconocimiento de una persona con un mejor derecho a poseer por virtud de un acto jurídico, es decir, que en este supuesto, la causa generadora implicaba hacerse de un bien ajeno sin acto traslativo de dominio, actualizando así el tipo penal de despojo previsto por el artículo 237 del Código Penal para el Distrito Federal e infringiendo así el derecho a la no autoincriminación.

Por lo anterior, concluyó que los requisitos previstos por las normas impugnadas eran desproporcionales al obstaculizar de manera desmedida el goce del derecho humano a la posesión, siendo que su objeto era precisamente la protección posesoria a través de la prescripción positiva.

4.2. En el segundo agravio, el recurrente indicó que la normatividad impugnada era inconstitucional por violar el derecho a la propiedad. Puntualizó que ese derecho comprendía el derecho de adquirir la propiedad sobre las



cosas que se encontraban disponibles dentro del comercio, por lo que no podía limitarse por el Estado, siendo que el Poder Legislativo vedaba, con la norma impugnada, la posibilidad de que las personas adquirieran la propiedad sobre bienes disponibles dentro del comercio.

Expuso que el derecho humano a la propiedad era inalienable e inalterable y que ese derecho no debía confundirse con la propiedad misma, sino que debía entenderse como el derecho que tienen las personas a adquirir la propiedad sobre bienes disponibles dentro del comercio y disponer de los mismos.

Insistió en que la normatividad impugnada era inconstitucional porque exigía para la procedencia de la prescripción que el poseedor acreditara una posesión originaria en concepto de dueño, lo que implicaba probar un hecho negativo o en todo caso, se tornaba en una prueba auto-incriminatoria.

4.3. En el tercer agravio, el recurrente esgrimió que las normas impugnadas vulneraban el derecho humano a la tutela judicial efectiva. en su vertiente de acceso a la jurisdicción, por exigir a los poseedores de mala fe sin justo título que intentaran la acción de prescripción adquisitiva, cargas desproporcionales para su ejercicio que obstaculizan la protección de sus derechos humanos de propiedad y posesión.

Se dolió del hecho que la normatividad impugnada transgredía el derecho humano de acceso a la jurisdicción en la medida en que los requerimientos establecidos para el ejercicio de la acción de prescripción adquisitiva obstaculizan de manera desproporcionada su ejercicio, pues exigían al accionante de la prescripción que demostrara ser poseedor originario sin que existiera relación de causahabencia alguna respecto de la posesión que ejercía, lo cual implicaba probar un hecho negativo, siendo que la mera detentación del inmueble por el tiempo necesario, debía ser suficiente para la procedencia de la acción de usucapión.

Finalmente, reiteró los argumentos que hizo valer en el agravio primero, relativos a las cargas probatorias establecidas para el poseedor de buena fe y para el poseedor de mala fe y precisó que aun y cuando los tribunales estuvie-



ran disponibles para conocer de las acciones de prescripción adquisitiva que ejercieran los poseedores de mala fe y sin justo título, **de facto** existía una obstaculización para acceder a la justicia en la medida en que los requisitos legales volvían muy difícil el ejercicio de la acción de prescripción, pues consistían en probar un hecho negativo o la comisión de una conducta tipificada como delito en perjuicio propio.

4.4. En el cuarto agravio, adujo que los artículos impugnados transgredían el derecho humano a la no autoincriminación tutelado en la fracción II del apartado B del artículo 20 constitucional y en el artículo 8.2, inciso g), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Al respecto, refirió que los artículos impugnados exigían al poseedor originario de mala fe que no contara con título justo, demostrar el hecho por virtud del cual entró a la posesión, es decir, la causa generadora, siendo que esto no debía implicar el reconocimiento de una persona con un mejor derecho a poseer, esto es, poseer por virtud de algún acto jurídico traslativo de dominio.

Lo anterior se traducía, aseveró, en que la causa generadora de la posesión implicará forzosamente hacerse de un bien ajeno sin que exista acto jurídico, actualizando así el tipo penal de despojo.

Con lo anterior, estimó que se obligaba al poseedor originario de mala fe que no tuviera título a confesar la posible comisión del delito de despojo, además de imponerle la obligación de probar los hechos constitutivos del delito que cometió.

4.5. En el quinto agravio, el recurrente adujo que el Tribunal Colegiado omitió analizar los planteamientos de constitucionalidad hechos valer en el amparo adhesivo. Afirmó que a través del contenido de los referidos planteamientos, se revelaría que la posesión originaria guarda protección constitucional y convencional al gozar del carácter de derecho fundamental, siendo que su tutela ampara la posibilidad de que el poseedor del bien devenga en propietario cuando se cumpla con los requisitos que la ley requiere para adquirir el bien mediante la prescripción positiva.



Expuso que el Tribunal Colegiado había considerado como "inoperantes" los planteamientos de constitucionalidad hechos valer en el amparo adhesivo al considerar que no estaban encaminados a reforzar las consideraciones expuestas por la Sala responsable para decretar la procedencia de la usucapión, siendo que tal razonamiento resultaba impreciso.

Lo anterior, pues los argumentos del amparo adhesivo tenían por objeto reforzar las consideraciones vertidas por la Sala Civil en el dictado de su sentencia pues con ellos se revelaría que la posesión originaria guarda protección constitucional y convencional. Estimó que resultaba procedente el análisis de la posesión como un bien constitucionalmente tutelado que no podía ser interpretado bajo un mero aspecto de legalidad por consistir en un derecho de contenido similar al derecho a la propiedad que debe ser protegido siempre que se encuentre en riesgo de verse vulnerado en su núcleo duro, pero que, en lugar de lo anterior, el órgano colegiado había realizado una interpretación estrictamente legal de la posesión originaria y de los requisitos necesarios para prescribir, conforme a lo cual exigió requisitos desproporcionales.

Precisó que los razonamientos empleados por el Tribunal Colegiado para declarar inoperantes los argumentos de constitucionalidad hechos valer en el amparo adhesivo consistieron en alegar que los mismos no estaban encaminados a reforzar las consideraciones expuestas por la responsable para la procedencia de la prescripción adquisitiva, ni a justificar que sí se demostró el hecho generador de la posesión; sin que considerara que los conceptos de violación del adhesivo también podían hacerse valer para el caso de declarar fundados los conceptos de violación del amparo principal, como aconteció en el caso.

Lo anterior fue incorrecto, pues los argumentos expuestos en el amparo adhesivo sí tenían por objeto reforzar las consideraciones expuestas por la Sala responsable, ya que a partir de ellas se dotaría a la sentencia de segunda instancia de un sustento constitucional que obligaría al propio Tribunal Colegiado a reconocer la existencia de un derecho humano a la posesión que tutela la prescripción adquisitiva y merece una protección judicial similar a la reconocida para el derecho a la propiedad; y con base en esta premisa, permitir el ejercicio del derecho con el cumplimiento de los requisitos legales, sin exigir mayores



elementos que impidan la eficacia del derecho de propiedad, posesión y de acceso a la justicia, al declarar improcedente la prescripción adquisitiva, a pesar de que transcurrió el tiempo que exige la ley, poseyendo en concepto de dueño de manera pacífica, continua y pública.

También, afirmó que fue imprecisa la consideración del Colegiado en donde consideró que, para que los argumentos de la demanda de amparo adhesivo fueran procedentes, éstos debían justificar que sí se demostró el hecho generador de la posesión. Lo anterior, pues resultaba inconstitucional exigir a los poseedores de mala fe y sin título la demostración de la causa generadora.

Consideró que el Tribunal Colegiado debió estudiar los conceptos de violación del amparo adhesivo en los que solicitó que se reconociera la posesión como un bien constitucional susceptible de protección; sin embargo, su análisis se había limitado a meras cuestiones de legalidad, aplicando así un sistema de normas cuya configuración resulta inconstitucional al ser violatoria de los derechos humanos de propiedad, posesión, tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a la jurisdicción y no autoincriminación, lo que debió identificarse en la sentencia reclamada mediante el estudio del segundo concepto de violación del amparo adhesivo, el que se había declarado inoperante de forma indebida.

4.6. En el sexto agravio, refirió que el Tribunal Colegiado debió realizar una interpretación conforme a los derechos humanos a la posesión, a la propiedad, a la tutela judicial efectiva y a la no autoincriminación, en lugar de realizar una aplicación estricta de la normatividad impugnada pues de esta manera se hubieran salvaguardado los derechos del ahí tercero interesado.

Expuso que el Tribunal Colegiado, en su considerando séptimo, afirmó lo siguiente:

"En la sentencia reclamada se estableció que de los medios de convicción desahogados en el juicio se advertía que el demandante inició su posesión respecto del inmueble en litigio en octubre de dos mil cinco y que ello es suficiente



para que se crea fundadamente que lo posee en concepto de dueño o propietario; sin embargo, lo cierto es que no se demostró bajo qué concepto se dio el inicio de la posesión.

"Lo expuesto es trascendente para el presente asunto, porque el inicio de la posesión pudo darse bajo distintas formas, como un contrato de comodato, o bien, algún otro acto jurídico de los que permiten transmitir el uso y disfrute del bien, lo cual no implica que con la sola afirmación realizada en la demanda respecto a que el primero de octubre de dos mil cinco comenzó a poseer el bien materia del juicio con el carácter de dueño, se haya demostrado la causa generadora de la posesión, ya que era necesario que ésta se revelara y justificara fehacientemente para verificar si dicha posesión era originaria o derivada.

"De ahí la necesidad de conocer con precisión la causa generadora de la posesión, pues si es derivada, se insiste, no es apta para prescribir, aunque el interesado se hubiera ostentado públicamente como propietario del inmueble, pues el concepto de propietario no depende sólo de que se conduzca como tal ante el público, sino además, de que empezó a poseerlo a virtud de una causa que le permite ostentarse como tal.

"En ese sentido, si únicamente se demuestra que durante el tiempo que ha poseído el bien se ha conducido como dueño ante los vecinos, arrendatarios, prestadores de servicios y público en general, ello no basta para tener por acreditado el concepto de dueño que establece la ley.

"Lo anterior se robustece si se toma en consideración que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 826, 1135 y 1151 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, el concepto de dueño es un requisito esencial que debe presentar la posesión para que pueda prescribirse.

"Concepto de dueño que de conformidad con los artículos 790, 791 y 806 de la citada legislación, se refiere tanto a la posesión jurídica, entendida como la detentación sustentada en un justo título que le confiera a una persona la facultad de retener una cosa para ejecutar actos materiales, como consecuencia



de un derecho real; como a la posesión de hecho, que se genera de un estado de cosas que de facto le permite detentar la cosa.

"...

"Por ello, de acuerdo a la legislación sustantiva civil del Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, si el poseedor pretende que se declare su adquisición por usucapión, por haber detentado la cosa **durante diez años, o más** en su calidad de poseedor originario, de hecho, aunque de **mala fe, debe exigírsele que pruebe el hecho generador de la posesión. ...**"

Indicó el recurrente que, de la transcripción anterior, se desprendía que el Tribunal Colegiado consideró que el hecho o causa generadora de la posesión debía manifestarse y acreditarse plenamente aun cuando el poseedor originario fuera de mala fe y no contara con justo título.

Señaló que el punto central del análisis realizado por el Tribunal Colegiado era la obligación de quien pretendía usucapir de probar su posesión en concepto de propietario de manera fehaciente con circunstancias de modo, tiempo y lugar del inicio de la posesión, lo que hacía ineficaz el goce de los derechos a la propiedad y a la posesión porque bastaría con el transcurso del tiempo, el ánimo de dueño y los restantes requisitos.

Enfatizó que, para probar la existencia de una posesión originaria de mala fe y sin justo título, por definición no se debía acreditar la existencia de un justo título y, por principio, tampoco podía exigirse que se acreditaran el modo, tiempo, lugar e inicio de la posesión, sino en su caso los hechos relativos a la posesión con ánimo de dueño en un tiempo establecido, de manera pacífica, continua y pública, pues bastaba el transcurso del tiempo de posesión con ánimo de dueño y **con independencia de cómo inició**, ya que en todo caso, quien alegara un mejor derecho debería probar que ese inicio de posesión se dio de manera derivada y no originaria.

Así, con base en lo anterior adujo también que el estándar probatorio debía ser distinto para el caso de que se alegaba la existencia de un justo título respecto de cuando se alegaba la existencia de un hecho generador de la posesión.



A su vez, señaló que esta Primera Sala en la jurisprudencia 1a./J. 82/2014 de título y subtítulo: "PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA. AUNQUE LA LEGISLACIÓN APLICABLE NO EXIJA QUE EL JUSTO TÍTULO O ACTO TRASLATIVO DE DOMINIO QUE CONSTITUYE LA CAUSA GENERADORA DE LA POSESIÓN DE BUENA FE, SEA DE FECHA CIERTA, LA CERTEZA DE LA FECHA DEL ACTO JURÍDICO DEBE PROBARSE EN FORMA FEHACIENTE POR SER UN ELEMENTO DEL JUSTO TÍTULO (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 9/2008).",⁴ ha

⁴ "PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA. AUNQUE LA LEGISLACIÓN APLICABLE NO EXIJA QUE EL JUSTO TÍTULO O ACTO TRASLATIVO DE DOMINIO QUE CONSTITUYE LA CAUSA GENERADORA DE LA POSESIÓN DE BUENA FE, SEA DE FECHA CIERTA, LA CERTEZA DE LA FECHA DEL ACTO JURÍDICO DEBE PROBARSE EN FORMA FEHACIENTE POR SER UN ELEMENTO DEL JUSTO TÍTULO (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 9/2008). Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia citada, estableció que para la procedencia de la acción de prescripción positiva de buena fe es indispensable que el documento privado que se exhiba como causa generadora de la posesión sea de fecha cierta, porque: a) se inscribió en el Registro Público de la Propiedad; b) fue presentado ante algún funcionario por razón de su oficio; o, c) alguno de sus firmantes falleció. Ahora bien, una nueva reflexión sobre el tema lleva a apartarse de ese criterio y, por ende, a interrumpir dicha jurisprudencia, ya que, tanto la certeza de la fecha como la celebración misma del acto jurídico traslativo de dominio, incluyendo la autenticidad del documento, pueden acreditarse con diversos medios de prueba que deben quedar a la valoración del juzgador, además de que el cumplimiento con alguno de los tres requisitos señalados no es óptimo para acreditar el 'justo título'. En efecto, el justo título es un acto traslativo de dominio 'imperfecto', que quien pretende usucapir el bien a su favor cree fundadamente bastante para transferirle el dominio, lo que implica que esa creencia debe ser seria y descansar en un error que, en concepto del juzgador, sea fundado, al tratarse de uno que 'en cualquier persona' pueda provocar una creencia respecto de la validez del título. Por tanto, para probar su justo título, el promovente debe aportar al juicio de usucapición las pruebas necesarias para acreditar: 1) que el acto traslativo de dominio que constituye su justo título tuvo lugar, lo cual debe acompañarse de pruebas que demuestren que objetivamente existían bases suficientes para creer fundadamente que el enajenante podía disponer del bien, lo cual prueba cierta diligencia e interés en el adquirente en conocer el origen del título que aduce tener su enajenante; 2) si el acto traslativo de dominio de que se trata es oneroso, que se hicieron pagos a cuenta del precio pactado; en caso contrario, tendrá que probar que la transmisión del bien se le hizo en forma gratuita; y, 3) la fecha de celebración del acto jurídico traslativo de dominio, la cual deberá acreditarse en forma fehaciente, pues constituye el punto de partida para el cómputo del plazo necesario para que opere la prescripción adquisitiva de buena fe; además de probar que ha poseído en concepto de propietario con su justo título, de forma pacífica, pública y continua durante cinco años, como lo establecen los Códigos Civiles de los Estados de México, de Nuevo León y de Jalisco. De manera que todo aquel que no pueda demostrar un nivel mínimo de diligencia, podrá prescribir, pero en el plazo más largo de diez años, previsto en los códigos citados, ya que, de otra forma, se estará ampliando injustificadamente el régimen especial que el legislador creó para aquellas personas que puedan probar que su creencia en la validez de su título es fundada, con base en circunstancias objetivas, y no apreciaciones meramente subjetivas ajenas a la realidad. Así, la procedencia de la prescripción adquisitiva que ejerce un poseedor que aduce ser de



reconocido que el estándar probatorio para acreditar la existencia de un justo título es distinto al que se necesita para probar la existencia de un hecho generador de la posesión.

De esta manera, indicó que la tesis **1a./J. 9/2008**,⁵ que exigía que el accionante de la prescripción adquisitiva comprobara, tanto las circunstancias en que se celebró el acto jurídico que funge como justo título, como las circunstancias en que se verificó el hecho generador de la posesión había sido superada por la jurisprudencia citada en el párrafo que antecede, en la que se resolvió que la obligación de comprobar las circunstancias comprende solamente a los actos jurídicos que funjan como justo título, sin que haga mención de que dicha obligación también comprende acreditar el hecho generador de la posesión.

buena fe, tendrá que cimentarse en la convicción que adquiera el juzgador de la autenticidad del propio título y de la fecha a partir de la cual se inició la posesión en concepto de propietario, con base en la valoración de los diversos medios de convicción que ofrezca la parte actora para demostrar que es fundada su creencia en la validez de su título, debiendo precisar que la carga de la prueba recae en la parte actora."

⁵ "PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA. EL CONTRATO PRIVADO DE COMPRAVENTA QUE SE EXHIBE PARA ACREDITAR EL JUSTO TÍTULO O LA CAUSA GENERADORA DE LA POSESIÓN, DEBE SER DE FECHA CIERTA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN). De los artículos 806, 826, 1136, 1148, 1149, 1151 y 1152 del Código Civil del Estado de Nuevo León se advierte que son poseedores de buena fe tanto el que entra en la posesión en virtud de un título suficiente para darle derecho de poseer como quien ignora los vicios de su título que le impiden poseer con derecho; que la posesión necesaria para prescribir debe ser en concepto de propietario y con justo título, pacífica, continua y pública; y que sólo la posesión que se adquiere y disfruta en concepto de dueño de la cosa poseída puede producir la prescripción. De manera que si para que opere la prescripción adquisitiva es indispensable que el bien a usucapir se posea en concepto de propietario, no basta con revelar la causa generadora de la posesión para tener por acreditado ese requisito, sino que es necesario comprobar el acto jurídico o hecho que justifique ese carácter, esto es, el justo título, entendiéndose por tal el que es o fundamentalmente se cree bastante para transferir el dominio. Ahora bien, los documentos privados adquieren certeza de su contenido a partir del día en que se inscriben en un registro público de la propiedad, se presentan ante un fedatario público o muere alguno de los firmantes, pues si no se actualiza uno de esos supuestos no puede otorgarse valor probatorio frente a terceros. Así, se concluye que si el dominio tiene su origen en un instrumento traslativo consistente en un contrato privado de compraventa, para acreditar el justo título o la causa generadora de la posesión es indispensable que sea de fecha cierta, pues ese dato proporciona certidumbre respecto de la buena fe del acto contenido en el referido documento y otorga eficacia probatoria a la fecha que consta en él, para evitar actos fraudulentos o dolosos, ya que la exhibición del contrato tiene como finalidad la acreditación del derecho que le asiste a una persona y que la legitima para promover un juicio de usucapación; de ahí que la autoridad debe contar con elementos de convicción idóneos para fijar la calidad de la posesión y computar su término."



Por ello, concluyó señalando que esta Suprema Corte ha reconocido que el estándar probatorio para acreditar la existencia de un justo título es distinto al necesario para probar la existencia de un hecho generador de la posesión, que por tanto la interpretación conforme con los derechos humanos de posesión, propiedad, tutela judicial efectiva en su vertiente acceso a la jurisdicción, y al de no autoincriminación, de conformidad con la jurisprudencia 1a./J. 82/2014, criterio en el cual no se exige acreditar un justo título, ni el momento exacto y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se inició la posesión del bien inmueble.

4.7. En el séptimo agravio, refirió que el Tribunal Colegiado analizó de manera imprecisa la litis planteada, dado que omitió encuadrar la conducta procesal de la quejosa con la interpretación constitucional de la normatividad impugnada, transgrediendo con ello los derechos humanos de posesión, propiedad, tutela judicial efectiva y el de no autoincriminación.

En ese tenor, replicó lo narrado en la glosa anterior, relativo a la carga probatoria, para después señalar que el a quo omitió encuadrar la conducta procesal de la quejosa con la interpretación de la normatividad impugnada; así, refirió que tal como lo ha hecho valer, la conducta procesal que tenga la parte reo en contra de la que se ejercite la acción de prescripción adquisitiva es de suma importancia, pues es una fuente de información indispensable para conocer si la posesión de la parte actora es originaria o derivada.

Concluyó señalando que el Tribunal Colegiado había realizado un análisis impreciso de la litis planteada al haber omitido encuadrar la conducta procesal de la parte reo con la interpretación constitucional de la normatividad impugnada.

4.8. En el octavo agravio, el recurrente refirió que se analizaron de manera imprecisa los conceptos de violación que hizo valer en la demanda de amparo adhesivo, pues estimó que resultaban procedentes porque tenían como objeto el reforzar, desde el punto de vista constitucional, las consideraciones de la sentencia de apelación que fue favorable a sus intereses y, por tanto, se debía negar el amparo a la quejosa principal.

Así, reseñó los conceptos de violación adhesivos y combatió la calificación dada por el órgano colegiado a cada uno:



Concepto de violación adhesivo	Calificación del Colegiado	Argumento en el recurso de revisión
La quejosa no desacreditó los elementos necesarios para la procedencia de la prescripción positiva.	Inoperante	Los argumentos sí reforzaban las consideraciones de la sentencia, la quejosa no impugnó el carácter de poseedor originario.
La posesión se encuentra tutelada a nivel constitucional y convencional.	Inoperante	Con su estudio se hubiera revelado la protección constitucional de la posesión y se habría concluido que no es exigible requerir pruebas desproporcionales.
La quejosa no desconoció el carácter del actor de poseedor originario.	Ineficaz	La carga de probar que la parte reo de una acción reivindicatoria tiene un carácter diverso al originario corresponde a la parte actora.
El título de propiedad exhibido por la quejosa es de fecha posterior a la posesión del actor.	Inoperante	La acción reivindicatoria no procede en los casos en que la posesión del demandado sea de fecha anterior al título de propiedad exhibido por la actora.

4.9. En el décimo agravio⁶ el recurrente aseguró que el Tribunal Colegiado fundamentó la sentencia que se recurre en criterios jurisprudenciales que han sido superados, lo cual es violatorio de los derechos de posesión, propiedad, tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a la jurisdicción y del derecho a la no autoincriminación.

Ello, porque señaló que el Tribunal Colegiado citó la jurisprudencia emitida por la otrora Tercera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA. PARA QUE SE ENTIENDA SATISFECHO EL REQUISITO DE LA EXISTENCIA DE LA 'POSESIÓN EN CONCEPTO DE PROPIETARIO' EXIGIDO POR EL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL Y POR LAS DIVERSAS LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA

⁶ Mismo que en realidad corresponde al noveno agravio, sin embargo, en el escrito de revisión está identificado como "**décimo**".



QUE CONTIENEN DISPOSICIONES IGUALES, ES NECESARIO DEMOSTRAR LA EXISTENCIA DE UN TÍTULO DEL QUE SE DERIVE LA POSESIÓN.";⁷ de la que, a su juicio, se desprende que a los poseedores originarios de mala fe sin justo título se les exige que acrediten dicho carácter como un elemento constitutivo de la acción de prescripción, pues ello excluye la posibilidad de que la posesión sea en realidad derivada.

En ese tenor, el recurrente reiteró el argumento en el que refiere que esta Primera Sala en la jurisprudencia 1a./J. 82/2014 de título y subtítulo: "PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA. AUNQUE LA LEGISLACIÓN APLICABLE NO EXIJA QUE EL JUSTO TÍTULO O ACTO TRASLATIVO DE DOMINIO QUE CONSTITUYE LA CAUSA GENERADORA DE LA POSESIÓN DE BUENA FE, SEA DE FECHA CIERTA, LA CERTEZA DE LA FECHA DEL ACTO JURÍDICO DEBE PROBARSE EN FORMA FEHACIENTE POR SER UN ELEMENTO DEL JUSTO TÍTULO (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 9/2008).", –citada en párrafos precedentes–, ha reconocido que el estándar probatorio para acreditar la existencia de un justo título es distinto al que se necesita para probar la existencia de un hecho generador de la posesión.

De esta manera, señaló que la tesis **1a./J. 9/2008** exigía que el accionante de la prescripción adquisitiva comprobara, tanto las circunstancias en que se celebró el acto jurídico que funge como justo título, como las circunstancias

⁷ Época: Octava Época. Registro digital: 206602. Instancia: Tercera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Número 78, junio de 1994, materia civil, tesis 3a./J. 18/94, página 30. "De acuerdo con lo establecido por los artículos 826, 1151, fracción I, y 1152 del Código Civil para el Distrito Federal, y por las legislaciones de los Estados de la República que contienen disposiciones iguales, para usucapir un bien raíz, es necesario que la posesión del mismo se tenga en concepto de dueño o de propietario. Este requisito exige no sólo la exteriorización del dominio sobre el inmueble mediante la ejecución de actos que revelen su comportamiento como dueño mandando sobre él y disfrutando del mismo con exclusión de los demás, sino que también exige se acredite el origen de la posesión pues al ser el concepto de propietario o de dueño un elemento constitutivo de la acción, el actor debe probar, con fundamento en el artículo 281 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, que inició la posesión con motivo de un título apto para trasladarle el dominio, que puede constituir un hecho lícito o no, pero en todo caso debe ser bastante para que fundadamente se crea que posee en concepto de dueño o de propietario y que su posesión no es precaria o derivada. Por tanto, no basta para usucapir, la sola posesión del inmueble y el comportamiento de dueño del mismo en un momento determinado, pues ello no excluye la posibilidad que inicialmente esa posesión hubiere sido derivada."



en que se verificó el hecho generador de la posesión; sin embargo, reiteró que dicho criterio fue superado por la jurisprudencia citada en el párrafo que antecede, en la que se resolvió que la obligación de comprobar las circunstancias comprende solamente a los actos jurídicos que funjan como justo título, sin que haga mención de que dicha obligación también comprende acreditar el hecho generador de la posesión.

Además, dijo que el Tribunal Colegiado aplicó la jurisprudencia 1a./J. 125/2010, sustentada por esta Primera Sala, de rubro: "PRESCRIPCIÓN POSITIVA. REQUISITOS QUE DEBEN ACREDITARSE PARA SU PROCEDENCIA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SONORA)."⁸ la cual, el recurrente consideró que no era aplicable, pues asegura que la contradicción de tesis de la que deriva, no tuvo por objeto analizar el estándar probatorio que se requiere para acreditar la posesión originaria de mala fe y sin justo título.

En ese tenor, refirió que los criterios antes señalados y que fueron aplicados en su perjuicio, constituyen pronunciamientos de esta Suprema Corte correspondientes a la Octava y Novena Épocas, en los que no se analizó la causa generadora de la posesión a la luz de un nuevo paradigma constitucional, de protección de derechos humanos.

⁸ "La prescripción positiva o adquisitiva es un medio de adquirir el dominio mediante la posesión pacífica, continua, pública, cierta y en concepto de dueño, por el tiempo que establezca la normatividad aplicable, según se desprende de los artículos 998, 1307, párrafo primero, y 1323 del Código Civil para el Estado de Sonora. El concepto de dueño no proviene del fuero interno del poseedor, sino que le es aplicable precisamente a quien entró a poseer la cosa mediante un acto o hecho que le permite ostentarse como tal, siempre que sea poseedor originario, dado que en el ordenamiento de referencia, es el único que puede usucapir. Es relevante señalar que la posesión originaria puede ser justa o de hecho. Por ello, además de que el poseedor deberá probar el tiempo por el que ininterrumpidamente poseyó (cinco o diez años según el caso, atendiendo al citado artículo 1323 del Código Civil para el Estado de Sonora), siempre deberá probar la causa generadora de la posesión. Consecuentemente, si pretende que se declare su adquisición por usucapición, por haber detentado la cosa durante cinco años en su calidad de poseedor originario, jurídico y de buena fe, debe exigírsele que demuestre el justo título, en el que basa su pretensión. Así mismo, si pretende que se declare su adquisición, por haber detentado la cosa durante cinco años en su calidad de poseedor originario, de hecho y de buena fe, debe exigírsele que pruebe el hecho generador de la posesión, al igual que si pretende que se declare su adquisición por haber detentado la cosa durante diez años en su calidad de poseedor originario, de hecho, aunque de mala fe."



34) QUINTO.—Procedencia. Una vez que se conocen las cuestiones que se estiman necesarias para resolver el presente asunto, en primer término se debe establecer si el recurso de revisión que nos ocupa es procedente.

35) Los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 81, fracción II, de la Ley de Amparo, establecen que el recurso de revisión en amparo directo es procedente cuando se decida sobre la **constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general**, cuando se establezca la interpretación directa de un precepto constitucional o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte, o bien, si en dichas sentencias se omite el estudio de tales cuestiones a pesar de haber sido **planteadas en la demanda de amparo**.

36) Satisfecho tal aspecto, es necesario además que el problema de constitucionalidad entrañe la fijación de un criterio de **importancia y trascendencia**, de conformidad con el punto primero del Acuerdo General Número 9/2015, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual señala:

"PRIMERO. El recurso de revisión contra las sentencias que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito es procedente, en términos de lo previsto en los artículos 107, fracción IX, constitucional, y 81, fracción II, de la Ley de Amparo, si se reúnen los supuestos siguientes:

"a) Si en ellas se decide sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, o se establece la interpretación directa de un precepto constitucional o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, o bien si en dichas sentencias se omite el estudio de las cuestiones antes mencionadas, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo; y,

"b) Si el problema de constitucionalidad referido en el inciso anterior entraña la fijación de un criterio de importancia y trascendencia."

37) En ese sentido, el punto segundo del acuerdo mencionado establece que se entenderá que la resolución de un amparo directo en revisión permite fijar un criterio de importancia y trascendencia, cuando habiéndose surtido los



requisitos del inciso a) del punto primero, se advierta que aquélla dará lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional.

38) También se considerará que la resolución de un amparo directo en revisión permite fijar un criterio de importancia y trascendencia, cuando lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación. Dicho punto segundo, es del tenor literal siguiente:

"SEGUNDO. Se entenderá que la resolución de un amparo directo en revisión permite fijar un criterio de importancia y trascendencia, cuando habiéndose surtido los requisitos del inciso a) del Punto inmediato anterior, se advierta que aquélla dará lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional.

"También se considerará que la resolución de un amparo directo en revisión permite fijar un criterio de importancia y trascendencia, cuando lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación."

39) Como se puede observar, las consideraciones hasta ahora referidas ponen de manifiesto la naturaleza extraordinaria del recurso de revisión en amparo directo.

40) Además de lo anterior, esta Suprema Corte ha considerado también 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 sean la única vía con la que cuenta el recurrente para hacer valer el referido aspecto.

41) Lo anterior, ya sea porque no estaba en aptitud de acudir al juicio de amparo en calidad de quejoso o por ser tercero interesado, quien por regla



general no hace valer conceptos de violación, o bien porque a pesar de tales supuestos, **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.**

42) Lo anterior encuentra apoyo en la tesis aislada sustentada por esta Primera Sala, de título y subtítulo 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."⁹

43) En el caso que nos ocupa, debemos recordar que Víctor Joaquín González Granillo fue parte tercera interesada y quejoso adhesivo en el juicio de amparo que aquí se somete a revisión, quien aduce en el presente recurso de revisión principal un planteamiento de constitucionalidad atribuido a diversos preceptos legales que, a su consideración, fueron aplicados por primera vez, en su perjuicio, dentro de la sentencia del amparo directo.

44) Recapitulando, como quedó establecido en el apartado de antecedentes, en primera instancia se dictó sentencia en la que se determinó que el aquí recurrente no había acreditado la procedencia de su acción principal, **en segunda instancia se revocó la sentencia apelada y se estableció que, en virtud de haber operado en favor de Víctor Joaquín González Granillo la prescripción adquisitiva, se le declaraba propietario del inmueble** y fue en el amparo directo en donde el Tribunal Colegiado, **fundamentándose en los artículos 790, 791, 806, 826, 1135 y 1151 del Código Civil para la Ciudad de México, concedió la protección federal a la quejosa principal, negó el amparo al quejoso adhesivo aquí recurrente** y ordenó a la Sala responsable dejar insubsistente su sentencia para que dictara otra estableciendo que no se encontraban acreditados la totalidad de los elementos constitutivos de la acción de prescripción positiva.

⁹ Décima Época. Registro digital: 2014101. Primera Sala. Tesis aislada. Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 41, abril de 2017, Tomo I, materia común, tesis 1a. XLII/2017 (10a.), página 871.



45) De esa forma, el recurrente hace valer en sus agravios **la inconstitucionalidad de normas aplicadas por el Tribunal Colegiado en su perjuicio**, por lo que se advierte que el recurso que aquí se resuelve, es el medio idóneo para analizar dicho aspecto, ya que aun cuando la decisión de primera instancia no le fue favorable, no constituía una sentencia definitiva para la procedencia del medio de control constitucional. Apoya a las consideraciones anteriores la tesis de rubro y datos de identificación siguientes:¹⁰

"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. ASPECTOS QUE DEBEN CONCURRIR PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN VÍA DE AGRAVIOS SE PLANTEA EL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL APLICADA POR PRIMERA VEZ, EN LA SENTENCIA DICTADA POR EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 2a. XCI/2014 (10a.) (*), sostuvo la posibilidad de plantear en el recurso de revisión la inconstitucionalidad de una norma general aplicada por primera vez en la sentencia dictada por el Tribunal Colegiado de Circuito. Así, cuando esto suceda, es necesario hacer un análisis integral del asunto, en el que se verifique lo siguiente: 1. De las consideraciones de la resolución emitida por el órgano colegiado se constate que se actualiza el acto concreto de aplicación de la norma general cuya regularidad constitucional se impugna en la revisión; 2. Que ello trascienda al sentido de la decisión adoptada; 3. Verificar en la secuela procesal del asunto, que se trate del primer acto de aplicación de la norma en perjuicio del recurrente, ya que de lo contrario tuvo la obligación de reclamarla desde la demanda de amparo, con lo cual se cierra la posibilidad de que se utilice ese recurso como una segunda oportunidad para combatir la ley, lo que no es jurídicamente posible en términos de la jurisprudencia 2a./J. 66/2015 (10a.) (**); y, 4. Se estudien en sus méritos los agravios, para lo cual, debe tenerse presente que, acorde con la manera en que deben impugnarse las leyes en el juicio de control constitucional, el accionante debe presentar argumentos mínimos, esto es, evidenciar, cuando menos, la causa de pedir; por ende, resultan inoperantes o ineficaces los constringidos a partir de premisas

¹⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 2010986. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materia común. Tesis: 2a./J. 13/2016 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 27, febrero de 2016, Tomo I, página 821. Tipo: jurisprudencia.



generales y abstractas, o cuando se hacen depender de situaciones particulares o hipotéticas."

46) Establecido lo anterior, debe analizarse si satisface el segundo requisito, consistente en que el problema de constitucionalidad entrañe la fijación de un criterio de **importancia y trascendencia** a que hace alusión el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a lo determinado por el Tribunal Pleno en el Acuerdo General Número 9/2015, que "*establece las bases generales para la procedencia y tramitación de los recursos de revisión en amparo directo*".

47) El referido acuerdo establece que un asunto es de *importancia o trascendencia*, siempre que la cuestión de constitucionalidad planteada dé lugar a un **pronunciamiento novedoso o de relevancia**, para el orden jurídico nacional; o cuando lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por este Alto Tribunal, relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación.

48) Dicho requisito también se satisface, pues esta Primera Sala tendrá la oportunidad de pronunciarse, a la luz de la normatividad impugnada, sobre el concepto, la necesidad y razonabilidad del requisito consistente en **acreditar la causa generadora de la prescripción para el caso de que se intente la acción de usucapión con motivo de una posesión ejercida de mala fe y derivada de un hecho ilícito**, por lo cual, la cuestión planteada resulta novedosa; de ahí que, el presente recurso de revisión resulte procedente.

49) SEXTO.—Estudio de fondo. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que los agravios hechos valer por el recurrente resultan por una parte **infundados** y por otra **inoperantes**, al tenor de las consideraciones siguientes.

50) A lo largo de sus agravios, el recurrente argumenta medularmente, que los artículos 790, 791, 806, 826, 1135 y 1151 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, vulneran los derechos humanos a la posesión, a la propiedad y a la no autoincriminación pues alega que, salvo



que se realice una interpretación conforme, los requisitos establecidos por ellos para que la prescripción positiva ejercida de mala fe opere, resultan desproporcionales y obstaculizan de manera desmedida el goce de los derechos referidos.

51) Aduce que estos preceptos exigen al accionante de la prescripción que **demuestre ser poseedor originario sin que exista alguna relación de causa-habiciencia respecto de la posesión que ejerce, lo que constituye un hecho negativo que no debe serle exigido** pues, para que pudiera usucapir (de mala fe), debería ser suficiente la mera detentación del bien inmueble por un periodo determinado y cumpliendo los demás requisitos de ley.

52) Particularmente, afirma que **la exigencia de probar fehacientemente la causa generadora de la posesión**, esto es, acreditar con circunstancias de modo, tiempo y lugar, el hecho en virtud del cual se entró en posesión del bien **es inconstitucional cuando la posesión es de mala fe y sin título**, pues **para prescribir bastará con que se compruebe el ánimo de dueño durante el plazo establecido por la ley**, en otras palabras, afirma que la protección del bien constitucional de propiedad puede darse por el mero transcurso del tiempo en el que se ejerció el dominio de un inmueble de manera pacífica, continua y pública, sin que sea necesario exigir la prueba del inicio *de facto* de dicha posesión.

53) Argumenta lo anterior, pues al resolver el amparo directo que aquí se revisa, el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, consideró que, aun y cuando el ahí tercero interesado hubiera ejercido la acción de **prescripción adquisitiva de mala fe, ello no implicaba que no estuviera obligado a revelar o justificar la causa que dio origen a dicha posesión**.

54) El órgano de amparo consideró que no se había demostrado bajo qué concepto se dio el inicio de la posesión. Preciso que ello era trascendente porque el inicio de la posesión pudo darse bajo distintas formas, como un contrato de comodato o algún acto jurídico transmisor del uso o disfrute, lo que no implicaba que con la sola afirmación de haber comenzado a poseer el bien con el carácter de dueño, se hubiera demostrado la causa generadora pues era necesario que ésta se revelara y justificara fehacientemente.



55) Inclusive, afirmó que *"si únicamente se demuestra que durante el tiempo que ha poseído el bien se ha conducido como dueño ante los vecinos, arrendatarios, prestadores de servicios y público en general, ello no basta para tener por acreditado el concepto de dueño que establece la ley"*.

56) Para llegar a esta conclusión, consideró necesario remitirse a los artículos 826, 1135 y 1151 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, mismos que disponen:

"Artículo 826. Sólo la posesión que se adquiere y disfruta en concepto de dueño de la cosa poseída puede producir la prescripción. ..."

"Artículo 1135. Prescripción es un medio de adquirir bienes o de librarse de obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley. ..."

"Artículo 1151. La posesión necesaria para prescribir debe ser:

"I. En concepto de propietario;

"II. Pacífica;

"III. Continua;

"IV. Pública."

57) Con base en estos artículos, afirmó que **el concepto de dueño era un requisito esencial que debía presentar la posesión para que se pudiera prescribir** y, para robustecer su razonamiento, hizo también referencia a los artículos 790, 791 y 806, que disponen:

"Artículo 790. Es poseedor de una cosa el que ejerce sobre ella un poder de hecho, salvo lo dispuesto en el artículo 793. Posee un derecho el que goza de él. "

"Artículo 791. Cuando en virtud de un acto jurídico el propietario entrega a otro una cosa, concediéndole el derecho de retenerla temporalmente en su



poder en calidad de usufructuario, arrendatario, acreedor pignoraticio, depositario, u otro título análogo, los dos son poseedores de la cosa. El que la posee a título de propietario tiene una posesión originaria, el otro, una posesión derivada. ..."

"Artículo 806. Es poseedor de buena fe el que entra en la posesión en virtud de un título suficiente para darle derecho de poseer. También es el que ignora los vicios de su título que le impiden poseer con derecho.

"Es poseedor de mala fe el que entra a la posesión sin título alguno para poseer; lo mismo que el que conoce los vicios de su título que le impiden poseer con derecho.

"Entiéndese por título la causa generadora de la posesión. ..."

58) Preciso que el *concepto de dueño*, de acuerdo con los artículos 790, 791 y 806 de la referida ley civil, se refería tanto a la posesión jurídica, entendida como la detentación sustentada en un justo título que le confería a una persona la facultad de retener una cosa para ejecutar actos materiales, como consecuencia de un derecho real; como a la posesión de hecho, que se generaba de un estado de cosas que de facto le permitían detentar la cosa.

59) Concluyó afirmando que el concepto de dueño no provenía del fuero interno de cada poseedor, sino que lo tenía todo aquel que entró a la posesión de una cosa mediante un acto o hecho que le permitiera ostentarse como tal, pudiendo ser un acto traslativo de dominio o **incluso un hecho jurídico ilícito**, pero que por ello, si se estaba en este último supuesto, al poseedor que pretendiera declarar su adquisición de propiedad por usucapión por haber detentado la cosa durante diez años o más, en su calidad de poseedor originario de mala fe, debía exigírsele que probara el hecho generador de la posesión.

60) Con base en lo anterior, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que, a pesar de que el Tribunal Colegiado fundamentó sus razonamientos en diversos artículos del Código Civil para la Ciudad de México relativos al concepto de propietario para efectos de la usucapión, **en realidad el perjuicio en contra del recurrente se materializó, de forma concreta**, al establecer el Colegiado que, aun para el caso de una posesión ejercida sin título,



esto es, de mala fe, existía la **necesidad de acreditar fehacientemente la causa generadora de la posesión para verificar si se trataba de una posesión originaria.**

61) Para efectos de claridad, vale la pena transcribir nuevamente y de manera conjunta la integridad de los artículos combatidos:

"Artículo 790. Es poseedor de una cosa el que ejerce sobre ella un poder de hecho, salvo lo dispuesto en el artículo 793. Posee un derecho el que goza de él."

"Artículo 791. Cuando en virtud de un acto jurídico el propietario entrega a otro una cosa, concediéndole el derecho de retenerla temporalmente en su poder en calidad de usufructuario, arrendatario, acreedor pignoraticio, depositario, u otro título análogo, los dos son poseedores de la cosa. El que la posee a título de propietario tiene una posesión originaria, el otro, una posesión derivada. ..."

"Artículo 806. Es poseedor de buena fe el que entra en la posesión en virtud de un título suficiente para darle derecho de poseer. También es el que ignora los vicios de su título que le impiden poseer con derecho.

"Es poseedor de mala fe el que entra a la posesión sin título alguno para poseer; lo mismo que el que conoce los vicios de su título que le impiden poseer con derecho.

"Entiéndese por título la causa generadora de la posesión. ..."

"Artículo 826. Sólo la posesión que se adquiere y disfruta en concepto de dueño de la cosa poseída puede producir la prescripción. ..."

"Artículo 1135. Prescripción es un medio de adquirir bienes o de librarse de obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley. ..."

"Artículo 1151. La posesión necesaria para prescribir debe ser:

"I. En concepto de propietario;



"II. Pacífica;

"III. Continua;

"IV. Pública."

62) De la lectura de los preceptos anteriores es posible obtener las conclusiones siguientes.

63) El artículo 790 exclusivamente define el concepto de "poseedor", y el artículo 791 sólo establece los tipos de posesión –originaria cuando es a título de propietaria y derivada cuando no–.

64) El artículo 806; sin embargo, es el que expresamente contiene el concepto de "**causa generadora de la posesión**" y el artículo 826 precisa, en concordancia con los preceptos que le anteceden, que **únicamente la posesión que se adquiere como dueño puede actualizar la usucapión**.

65) El artículo 1135 es un precepto definitorio pues solamente prevé el concepto jurídico de "*prescripción*", **pero el artículo 1151 contempla los requisitos que es necesario cumplir** para poder usucapir un bien.

66) Sobre esa base, esta Primera Sala considera que, a pesar de que los agravios conducentes se referían a todos los artículos señalados, son inoperantes con respecto a los artículos 790, 791 y 1135 del Código Civil para el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, pues **los únicos artículos que se relacionan con su reclamo son**: el artículo 806, que contempla el concepto de causa generadora de la posesión, el 826, relativo a que sólo la posesión a título de dueño es la apta para prescribir y el 1151, que establece que para prescribir es necesario el transcurso del tiempo y el cumplimiento de las condiciones establecidas por la ley.

67) Sobre esa base se procede a **analizar la forma en que la interpretación realizada por el Tribunal Colegiado sobre los artículos 806, 826 y 1151** del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable a la Ciudad de México, **constituye una cuestión de constitucionalidad relativa al derecho al debido proceso en**



sus dos vertientes (sustantiva y adjetiva) **y al derecho a la no autoincriminación**, esto es, a los artículos 14, 16, 17 y 20 constitucionales.

68) Esta Primera Sala estima que la interpretación realizada por el tribunal de amparo respecto al requisito para que opere la usucapión de mala fe y sin título denominado "*prueba fehaciente de la causa generadora de la posesión*" **adquiere relevancia constitucional en virtud de su estrecha vinculación con el derecho al debido proceso en sus dos vertientes**: la procedimental y la sustantiva.

69) Como lo señala el recurrente en su agravio segundo, este Alto Tribunal, con relación al derecho al debido proceso, ha señalado en diversos precedentes¹¹ que el mismo se desdobra en dos vertientes:

1) La referida a las formalidades esenciales del procedimiento, la que a su vez, admite dos perspectivas: a) desde quien es sujeto pasivo de su procedimiento que puede resultar en un acto privativo; y, b) desde quien insta la función jurisdiccional para reivindicar un derecho, y;

2) La referida a la vertiente sustantiva, mediante la que se enlistan determinados bienes constitucionalmente protegidos mediante dichas formalidades esenciales del procedimiento: la libertad, **propiedad, posesión** y otros derechos.

70) Pues bien, la interpretación dada por el tribunal de amparo al requisito referido (*prueba de la causa generadora*), impidió que el tercero interesado pudiera adquirir la propiedad a través de una posesión ejercida de mala fe durante cierto tiempo derivado de un hecho ilícito, cuestión que, a decir del propio recurrente, se tradujo en un impedimento injustificado creado por dicha interpretación, a pesar de la vía prevista por el legislador tiene por objeto precisamente esa forma de reivindicación judicial, además de que recae sobre bienes constitucionalmente protegidos, como lo son la propiedad y su adquisición a través de la

¹¹ Amparos directos en revisión 3758/2012, 1009/2013 y el amparo en revisión 42/2013, resueltos, respectivamente, el veintinueve de mayo, veintiséis de junio y dieciséis de octubre de dos mil trece y el veinticinco de septiembre también del dos mil trece. Todos resueltos en la Primera Sala por unanimidad de votos.



posesión. De ahí que la interpretación del Tribunal Colegiado sobre el requisito referido, guarde relevancia constitucional.

71) Así, los requisitos previstos para que opere la prescripción positiva o usucapión, varían según la posesión se ejerza de buena o de mala fe. Para cada caso, hay reglas bien determinadas que siguen una lógica que más adelante se detallará. Los requisitos referidos tienen por objeto **dotar de certeza y seguridad jurídicas a las personas que entablen relaciones civiles**, en el caso, relativas específicamente a la posesión y adquisición en propiedad de bienes, de tal manera que, quien posea un bien, ya sea de buena o de mala fe, sepa, conforme a su pretensión, la posible respuesta del sistema jurídico.

72) Ahora bien, en el asunto que nos ocupa, el Tribunal Colegiado de Circuito, **negó la efectividad de la acción de usucapión intentada de mala fe y sin título, con base en su interpretación del requisito consistente en "acreditar fehacientemente la causa generadora de la posesión"**, por lo que esta Primera Sala se ve en la necesidad de dilucidar hasta qué punto tiene injerencia el referido requisito en las dos vertientes del derecho al debido proceso: la adjetiva y la sustantiva. Esta situación es la detonante del aspecto constitucional cuyo estudio nos concierne.

73) Lo anterior, pues a pesar de tratarse de la interpretación de normas infraconstitucionales, éstas **trascienden al ámbito de la legalidad, cuando su interpretación puede resultar contraria a la Constitución.**

74) Encuentra apoyo a lo anterior en las tesis de rubro y datos de identificación siguientes: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. DENTRO DE LAS CUESTIONES PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES MATERIA DE ESA INSTANCIA, DEBE COMPRENDERSE LA INTERPRETACIÓN DE LA LEY CONTROVERTIDA."¹² "INTERPRETACIÓN DE LA LEY EN AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. CASOS EN LOS QUE LA SUPREMA CORTE PUEDE MODIFICARLA."¹³ y "REVISIÓN EN

¹² Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 160025. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia común. Tesis 1a./J. 8/2012 (9a.). Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro X, julio de 2012, Tomo 1, página 536. Tipo: jurisprudencia.

¹³ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 2006422. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia común. Tesis: 1a./J. 37/2014 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 6, mayo de 2014, Tomo I, página 460. Tipo: jurisprudencia.



AMPARO DIRECTO. DENTRO DE LAS CUESTIONES PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES MATERIA DE ESA INSTANCIA, DEBE COMPRENDERSE LA INTERPRETACIÓN QUE DE LAS DISPOSICIONES IMPUGNADAS REALIZAN LAS AUTORIDADES RESPONSABLES."¹⁴

75) Precisado lo anterior, esta Primera Sala procede al estudio, en primer lugar, de los agravios relativos a la inconstitucionalidad del requisito de acreditar fehacientemente la causa generadora de la posesión. Vale la pena reiterar que los agravios se estudiarán a la luz únicamente de los artículos 806, 826 y 1135 del Código Civil para la Ciudad de México.

76) En ese contexto, los agravios **primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto y décimo**¹⁵ de los hechos valer por el recurrente, devienen **infundados**.

77) Los motivos de disenso referidos, medularmente señalan:

1. Las normas impugnadas son contrarias a la Constitución y violatorias del derecho humano a la posesión. La Primera Sala ha reconocido que **el artículo 14 constitucional contempla una vertiente material que ampara bienes sustantivos** constitucionalmente protegidos dentro de los cuales se reconoce el derecho a la posesión como uno de ellos.

2. Los requisitos previstos por las normas impugnadas, resultan inconstitucionales porque son **desproporcionados** y obstaculizan de manera desmedida el goce del derecho humano a la posesión.

3. No es razonable exigir al accionante de la prescripción positiva que demuestre ser poseedor originario sin que haya relación de causahabencia respecto de la posesión que ejerce, pues la mera detentación de hecho del bien inmueble **por un periodo determinado debería ser suficiente para la procedencia de la acción de usucapión.**

¹⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 164915. Instancia: Primera Sala. Novena Época. Materia común. Tesis: 1a. XLIX/2010. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 943. Tipo: aislada.

¹⁵ Aunque en el escrito de agravios este agravio se denomina "décimo" en realidad correspondería al noveno.



4. Si la posesión se originó por un hecho jurídico, **únicamente se deberá acreditar la detentación con ánimo de dueño** del inmueble, de manera pacífica, continua y pública.

5. **Las normas impugnadas violan el derecho de acceso a la jurisdicción** por exigir a los poseedores de mala fe y sin título que desean usucapir, requisitos desproporcionales que se traducen en la obstaculización del disfrute de los derechos a la posesión y a la propiedad.

6. Los artículos combatidos transgreden el derecho humano a la no autoincriminación tutelado en el artículo 20 constitucional pues, la exigencia consistente en que el poseedor originario de mala fe y sin título demuestre el hecho por virtud del cual entró a poseer (la causa generadora), **se traduce en reconocer que el poseedor se hizo de un bien ajeno sin un acto jurídico traslativo de dominio, lo que actualizaría el tipo penal de despojo.**

7. El correcto estudio de los conceptos de violación adhesivos, hubiera permitido que el Tribunal Colegiado hiciera una adecuada **interpretación de los artículos 14, 16, 17 y 27 de la Constitución** y que considerara que la tutela constitucional de la posesión ampara la posibilidad de que el poseedor del bien devenga en propietario cuando se cumplan con los requisitos que la ley prevé, sin exigir aquellos requisitos desproporcionales, sino **el mero transcurso del tiempo poseyendo de manera pacífica, pública, continua y con ánimo de dueño.**

8. **El análisis realizado por el Tribunal Colegiado se limitó a meras cuestiones de legalidad, no obstante, aplicó un sistema de normas cuya configuración resulta inconstitucional** al ser violatorias de los derechos de propiedad, posesión, tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a la jurisdicción y no autoincriminación.

9. **El Tribunal Colegiado debió realizar una interpretación conforme a los derechos humanos a la posesión, propiedad y tutela judicial efectiva para que considerara que, al tratarse de una usucapción de mala fe y sin título, esto es, surgida de un hecho jurídico, no se debía acreditar el momento exacto en**



que se entró en la posesión, sino la detentación con ánimo de dueño del inmueble, de manera pacífica, continua y pública.

10. El Tribunal Colegiado **invocó criterios judiciales superados** para justificar la sentencia reclamada.

78) Esta Primera Sala considera que la interpretación realizada por el tribunal de amparo fue apegada a la Constitución y que, por tanto, no le asiste la razón al recurrente en los argumentos reseñados.

79) Para demostrar esto, el estudio se dividirá en *i) Fundamentos de la prescripción positiva (usucapión) y requisitos necesarios para que opere de conformidad con la legislación civil de la Ciudad de México* y *ii) Análisis de la interpretación del Tribunal Colegiado*.

80) (i) Fundamentos de la prescripción positiva (usucapión) y requisitos necesarios para que opere de conformidad con la legislación civil de la Ciudad de México.

81) La ley civil define a la usucapión como un medio para adquirir bienes en virtud de la posesión.¹⁶ Se trata de una figura muy antigua cuyos **fundamentos**¹⁷ **jurídicos**,¹⁸ **morales**¹⁹ y **económicos**²⁰ han evolucionado a lo largo del tiempo. Desde ahora, vale la pena señalar que esos fundamentos, si bien son abstractos, se encuentran expresamente plasmados en la legislación, como se verá más adelante.

¹⁶ Código Civil de la Ciudad de México.

"Artículo 1135. Prescripción es un medio de adquirir bienes o de librarse de obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley."

¹⁷ Para un análisis completo sobre la evolución de los fundamentos y los efectos de la prescripción positiva véase: Emerich, Yaëll, *Comparative overview on the transformative effect of acquisitive prescription and adverse possession: morality, legitimacy, justice*, en *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 67, No. 2. La comparaison en droit public. Hommage à Roland Drago. Francia, 2015. Disponible en: <https://doi.org/10.3406/ridc.2015.20511>.

¹⁸ Se trata de teorías que ven en la posesión la exteriorización y materialización del derecho de propiedad.

¹⁹ Esta óptica analiza la repercusión de la situación posesoria en la comunidad. Es decir, la interacción del poseedor con terceras personas.

²⁰ Estas corrientes enfocan su análisis en el uso eficiente de los recursos disponibles.



82) En términos generales, la razón que yace en la usucapión es la sanción a la negligencia de un propietario o, al contrario, la valoración de quien se **preocupa** por **adquirir la propiedad** para obtener de ella algún **beneficio de tipo económico** que eficiente los recursos disponibles en un lugar y momento determinados.

83) De esa forma, es la ley quien detalla los requisitos para la actualización de dicha figura, **utilizando como elementos centrales i) el ánimo de dueño y ii) el transcurso del tiempo.**

"Artículo 806. Es poseedor de buena fe el que entra en la posesión en virtud de un título suficiente para darle derecho de poseer. También es el que ignora los vicios de su título que le impiden poseer con derecho.

"Es poseedor de mala fe el que entra a la posesión sin título alguno para poseer; lo mismo que el que conoce los vicios de su título que le impiden poseer con derecho.

"Entiéndese por título la causa generadora de la posesión. ..."

"Artículo 826. Sólo la posesión que se adquiere y disfruta en concepto de dueño de la cosa poseída puede producir la prescripción. ..."

"Artículo 1135. Prescripción es un medio de adquirir bienes o de librarse de obligaciones, **mediante el transcurso de cierto tiempo** y bajo las condiciones establecidas por la ley."

84) Los requisitos genéricos previstos por la legislación sustantiva civil de la Ciudad de México para que opere la usucapión son los siguientes:

1) Que se trate de cosas y derechos susceptibles de apropiación y **que estén en el comercio**, salvo las excepciones de ley (**fundamento económico**).²¹

²¹ **"Artículo 1137.** Sólo pueden prescribirse los bienes y obligaciones que están en el comercio, salvo las excepciones establecidas por la ley."



2) Que quien pretenda usucapir, **sea capaz (jurídicamente) de adquirir** por cualquier otro título (**fundamento moral**).²²

3) La posesión, para ser apta para prescribir debe ejercerse (**fundamento jurídico**):²³

- De forma pacífica.
- De forma continua.
- De forma pública.
- **Por el tiempo que determine la ley**, según se trate de posesión de buena o de mala fe.
- En **concepto de propietario**.

85) Con lo anterior, se evidencia que el legislador ordinario, de conformidad con su entorno social y los principios constitucionales aplicables, determinó, en uso de su ya referida **libertad configurativa**, que era posible adquirir la propiedad

²² **Artículo 1138.** Pueden adquirir por prescripción positiva todos los que son capaces de adquirir por cualquier otro título; los menores y demás incapacitados pueden hacerlo por medio de sus legítimos representantes."

²³ **Artículo 1151.** La posesión necesaria para prescribir debe ser:

"I. En concepto de propietario;

"II. Pacífica;

"III. Continua;

"IV. Pública."

Artículo 1152. Los bienes inmuebles se prescriben:

"I. En cinco años, cuando se poseen en concepto de propietario, con buena fe, pacífica, continua y públicamente;

"II. En cinco años, cuando los inmuebles hayan sido objeto de una inscripción de posesión;

"III. En diez años, cuando se poseen de mala fe, si la posesión es en concepto de propietario, pacífica, continua y pública;

"IV. Se aumentará en una tercera parte el tiempo señalado en las fracciones I y III, si se demuestra, por quien tenga interés jurídico en ello, que el poseedor de finca rústica no la ha cultivado durante la mayor parte del tiempo que la ha poseído, o que por no haber hecho el poseedor de finca urbana las reparaciones necesarias, ésta ha permanecido deshabitada la mayor parte del tiempo que ha estado en poder de aquél."



por usucapión **siempre que se cumplan los requisitos anteriores**, mismos sobre los que esta Suprema Corte ya ha tenido oportunidad de pronunciarse.

86) En efecto, sobre la **forma** de la posesión, se ha considerado que la cualidad de **posesión pacífica** se opone el vicio de la violencia, que no debe existir en todo el tiempo en que aquélla se ejerza; que al aspecto de **posesión continua** se opone la interrupción, y a la **posesión pública** se contraponen la clandestinidad o posesión oculta que es aquella que no se ejerce a la vista de todo el mundo.

87) Dicho lo anterior, esta Primera Sala considera oportuno centrar y enfatizar el análisis de los requisitos relativos al concepto de propietario y al transcurso del tiempo, por estar íntimamente relacionados con la litis del presente asunto.

88) Sobre el primer punto, el artículo 1151 del Código Civil para la Ciudad de México dispone:

"**Artículo 1151.** La posesión necesaria para prescribir debe ser:

"I. **En concepto de propietario;**

"II. Pacífica;

"III. Continua;

"IV. Pública."

89) El requisito de poseer en concepto de propietario para poder prescribir es antiguo y ha recibido diversas denominaciones a lo largo del tiempo. Se le ha identificado también, por ejemplo, como "*animus domini*" o con "poseer en virtud de un justo título".

90) Históricamente, el Código Civil del Distrito Federal y Territorios de Tepic y Baja California, promulgado el treinta y uno de marzo de mil ochocientos ochenta y cuatro, en su artículo 1079 disponía:



"Artículo 1079. La posesión necesaria para prescribir, debe ser:

"I. **Fundada en justo título.**

"II. De buena fe.

"III. Pacífica.

"IV. Continua.

"V. Pública".

91) Hoy en día, sin embargo, la ley civil vigente ha abandonado la referencia al justo título y se ha centrado en el concepto de propietario. La exigencia de que la posesión se ejerza en este concepto y de que así se pruebe en juicio, depende en parte de la conceptualización de la posesión que tenga el legislador.

92) Al respecto, es sabido que existen tres teorías sobre la posesión, desarrolladas por Friedrich Carl von Savigny (teoría subjetiva de la posesión),²⁴ **Rudolf von Ihering (teoría objetiva de la posesión y vigente en el código que nos ocupa)** y Raymond Saleilles (teoría ecléctica de la posesión). Para efectos de este estudio, sólo nos interesan las dos primeras.²⁵

93) Para la **teoría subjetiva** de la posesión, en relación con el *animus dominii*, se reconoce una presunción *iuris tantum* para considerar que todo detentador tiene ese *animus*. En caso de controversia, el detentador debe únicamente justificar que cuenta materialmente con la posesión de un bien (*corpus*), para que el *animus* se presuma.

94) Para la **teoría objetiva**, la prueba del *animus* resulta imposible al tratarse de una situación subjetiva por lo que este punto se aborda desde una forma objetiva y **se exige la justificación de la causa de la posesión, de su origen o del título que permitió convertirse en poseedor.** Ésta es la razón por la que

²⁴ Esta teoría sirvió de base para los códigos de mil ochocientos setenta y de mil ochocientos ochenta y cuatro.

²⁵ Véase, Rojina Villegas, Rafael, *Derecho Civil Mexicano*, Tomo III, Bienes, Derechos Reales y Posesión, Porrúa, México, 2012, pp. 601-618.



el Código Civil vigente –así como las líneas jurisprudenciales de este tema– exigen la prueba de la causa generadora de la posesión.

95) En este contexto, el artículo 806 del Código Civil para la Ciudad de México establece que por título se debe entender la causa generadora de la posesión.

96) Sobre el concepto de "título" o de "justo título" vale la pena precisar que, aunque **hoy en día, la ley civil entiende por "título" la causa generadora de la posesión**, de forma histórica "el título" se definía en otros términos. Veamos.

97) El Código Civil del Distrito Federal y territorio de la Baja California de mil ochocientos ochenta y cuatro, disponía:²⁶

"Título IV.
"De la posesión.

"Artículo . 830. Es poseedor de buena fe el que tiene o fundamentamente cree tener título bastante para transferir el dominio."

"Artículo 831. Lo es también el que ignora los vicios del título. La ignorancia se presume en este caso."

"Artículo 832. Es poseedor de mala fe el que posee, sabiendo que no tiene título; el que sin fundamento cree que lo tiene, y el que sabe que el título es insuficiente o vicioso."

"Título VII.
"De la prescripción.

"Capítulo II.
"Reglas para la prescripción positiva.

"Artículo 1079. La posesión necesaria para prescribir, debe ser:

²⁶ Tanto el código de mil ochocientos setenta, como el código de mil ochocientos ochenta y cuatro, estuvieron influenciados por el Proyecto de Código Civil Español de mil ochocientos cincuenta y uno, el cual, si bien nunca llegó a concretarse, sí informó los ordenamientos referidos al punto en que es posible identificar casi textualmente los artículos de los códigos mexicanos, en el proyecto de código español.



"I. Fundada en justo título.

"II. De buena fe.

"III. Pacífica.

"IV. Continua.

"V. Pública."

"Artículo 1080. Se llama **justo título el que es o fundadamente se cree bastante para transferir el dominio.**"

"Artículo 1081. **El que alega la prescripción debe probar la existencia del título en que funda su derecho.**"

98) El artículo 830 del ordenamiento referido, encuentra un antecedente directo en el Proyecto de Código Civil Español de mil ochocientos cincuenta y uno.²⁷

99) El referido proyecto de código disponía, en lo que nos interesa, lo siguiente:

"Artículo 428.

"Se considera poseedor de buena fe el que lo es en virtud de un **título traslativo de propiedad**, cuyos vicios ignora.

²⁷ Este proyecto fue redactado por Florencio García Goyena (con base en los ordenamientos francés, bávaro, prusiano, luisiano, austriaco, napolitano, del cantón de Vaud, sardo y holandés) y, aunque como se comentó, nunca llegó a materializarse, sí influyó en México, especialmente a través del proyecto de Código Civil realizado por Justo Sierra O'Reilly (entre mil ochocientos cincuenta y nueve y mil novecientos sesenta), así como en el Código Civil del Imperio Mexicano (publicado a partir del veintiuno de diciembre de mil ochocientos sesenta y cinco).

Su influencia trascendió por los ordenamientos referidos y hasta el proyecto de Código Civil de mil ochocientos setenta, que fue redactado por una Comisión formada por Mariano Yáñez, José María Lafragua, Isidro Montiel y Duarte, Rafael Dondé y Joaquín Eguía Liz. El Código de mil ochocientos ochenta y cuatro fue casi una reproducción literal del de mil ochocientos setenta, salvo algunas modificaciones relativas a las sucesiones, al divorcio y a las donaciones.



"Es poseedor de mala fe a quien consta que le falta título para poseer, o el que tiene es vicioso o insuficiente. [Concordancias con otros códigos: artículo 550 Francés, 475 Napolitano, 454 Sardo, 350 de Vaud y 495 de la Luisiana]."²⁸

"Artículo 1958.

"Entiéndase por justo título el legal y capaz de transferir la propiedad."

100) Al respecto, el autor del proyecto de código, Florencio García Goyena señala:

"Esto es **(justo título) lo que se comprende en todos los Códigos con las palabras 'a título o en concepto de propietario.'**"

101) Así pues, de acuerdo con la ley vigente, el vocablo "**en concepto de propietario**" abarca tres posibilidades:²⁹

1) Posesión derivada de un **título objetivamente válido**:

a. Se trata de un acto jurídico traslativo de dominio que goza de plena validez.

2) Posesión derivada de un **título subjetivamente válido**:

a. Se trata del caso donde hay, por parte del poseedor, una creencia fundada respecto de la validez del título que transmite el dominio (error de hecho o de derecho); o,

²⁸ Sobre esto, véase García Goyena, Florencia, *Concordancias, motivos y comentarios del Código Civil Español* (Edición facsimilar de la de mil ochocientos ochenta y uno), tomo I, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2011, p. 321. Nota al pie No. 1: "*Es poseedor de buena fe el que posee o cree fundadamente poseer en virtud de un título bastante para transferir el dominio. Lo es también el que ignora los vicios del título. La ignorancia se presume en este caso. Es poseedor de mala fe el que posee, sabiendo que no tiene título; el que sin fundamento cree que lo tiene; y el que sabe que el título es insuficiente o vicioso. El poseedor tiene a su favor la presunción de poseer de buena fe, salvo lo dispuesto en el artículo 959. Se presume siempre de mala fe al que despoja a otro violentamente de la posesión en que se halla.*"

²⁹ *Op. Cit.*, Rojina Villegas ... p. 669 a 672.



b. La mera creencia de que es válido posesionarse de un bien ajeno para adquirir su propiedad (mala fe).

3) Posesión **sin título, pero con ánimo de dominio.**

102) Robustece lo anterior, el contraste de los artículos siguientes:

Proyecto de Código Civil Español de 1851	Código Civil para el Distrito Federal de 1884
<p>"Artículo 1960. El que alegue la prescripción, está obligado a probar el justo título; éste nunca se presume."</p>	<p>"Artículo 1081. El que alega la prescripción debe probar la existencia del título en que funda su derecho."</p>
<p style="text-align: center;">Código Civil vigente para la Ciudad de México</p> <p>"Artículo 826. Sólo la posesión que se adquiere y disfruta en concepto de dueño de la cosa poseída puede producir la prescripción."</p> <p>"Artículo 1151. La posesión necesaria para prescribir debe ser:</p> <p>"I. En concepto de propietario; ..."</p>	

103) Con todo lo anterior, se evidencia que una constante a lo largo de la regulación de la prescripción, ha sido que quien pretenda usucapir, deberá probar el título en que funda su petición.

104) De esa forma y con relación a esta obligación, García Goyena indicaba:

"Lo contrario que en la buena fe: **el título es una cosa de hecho, cuya prueba incumbe, por regla general, al que lo afirma o alega, el hecho no se presume;** y **el que posee sin título, debe creer que la cosa es ajena.**"³⁰

105) Siguiendo esta última lógica (el título es una cosa de hecho), el Código Civil vigente eliminó de su texto la referencia a un "*justo título*", entendido como acto jurídico válido, dejando así abierta la posibilidad de poseer **y prescribir** aun cuando la posesión derive de un delito, pero **siendo siempre necesario acreditar el origen de la posesión, esto es, la causa generadora.**

³⁰ *Op. Cit.*, García Goyena, Florencio, tomo IV, p. 255.



106) Así pues, esta Primera Sala ya ha definido³¹ que la **causa generadora de la posesión es el acto o hecho jurídico que da origen a la posesión** y que, con independencia de si es de buena o mala fe, sí debe tratarse en todo caso, de una **posesión originaria**, pues de otra forma no podría operar la usucapión.³²

107) Como se verá a continuación, es criterio reiterado de este Alto Tribunal que **la causa generadora de la posesión siempre debe probarse** pues con ella se acreditará:

- Si se trata de una posesión originaria o derivada.
- Si se ha ejercido de buena o de mala fe.
- El plazo necesario para usucapir.

108) Al respecto, vale la pena referir los diversos criterios de este Alto Tribunal sobre la necesidad de acreditar la causa generadora de la posesión:

109) 1) Al resolver el amparo directo en revisión 8045/2018,³³ esta Primera Sala señaló:

"Ahora bien, de acuerdo con el Código Civil del Estado de Guanajuato, esa cualidad de la posesión –originaria, en concepto de propietario–, puede obedecer a la existencia de un justo título ya sea que se posea de buena o mala fe, entendiéndose por 'justo título' el acto jurídico adquisitivo de la posesión en concepto de dueño; o sin un justo título, cuando se posee de mala fe, pues de ello

³¹ Contradicción de tesis 204/2014, resuelta en sesión de cinco de noviembre de dos mil catorce, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo por unanimidad de cinco votos.

³² Concepto que se contrapone al de **posesión derivada**, esto es, **detentar sin ostentarse como propietario o en virtud de algún título que, sin ser traslativo de dominio, sí permita el uso y disfrute**, como un arrendamiento o un comodato, por ejemplo. Esto se corrobora con lo dispuesto por el Código Civil para la Ciudad de México:

"Artículo 791. Cuando en virtud de un acto jurídico el propietario entrega a otro una cosa, concediéndole el derecho de retenerla temporalmente en su poder en calidad de usufructuario, arrendatario, acreedor pignoraticio, depositario, u otro título análogo, los dos son poseedores de la cosa. **El que la posee a título de propietario tiene una posesión originaria; el otro, una posesión derivada.**"

³³ Fallado en sesión de trece de marzo de dos mil diecinueve por unanimidad de cinco votos, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.



sólo depende el lapso que tendrá que transcurrir para poder prescribir, pero en cualquier caso, siempre debe acreditarse la causa generadora de la posesión, para constatar que sea una posesión originaria."

110) 2) Al resolver la contradicción de tesis 317/2018,³⁴ se consideró lo siguiente:

"... Criterios que ha emitido este Alto Tribunal respecto al acreditamiento de los atributos para adquirir la calidad de propietario de un inmueble por prescripción positiva o usucapión

"En la contradicción de tesis 39/1992, la otrora Tercera Sala de este Tribunal Constitucional concluyó que el origen de la posesión no sólo debe revelarse, sino que también es necesaria su prueba fehaciente, pues siendo un elemento de la prescripción el que la posesión se tenga en concepto de dueño o de propietario, es un hecho cuya prueba es a cargo de quien pretende usucapir.

"Para usucapir un bien raíz, es necesario que la posesión del mismo se tenga en concepto de dueño o de propietario. Este requisito exige no sólo la exteriorización del dominio sobre el inmueble mediante la ejecución de actos que revelen su comportamiento como dueño mandando sobre él y disfrutando del mismo con exclusión de los demás, **sino que también exige se acredite el origen de la posesión** pues al ser el concepto de propietario o de dueño un elemento constitutivo de la acción, el actor debe probar, con fundamento en el artículo 281 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), que inició la posesión con motivo de un título apto para trasladarle el dominio, que puede constituir un hecho lícito o no, pero en todo caso debe ser bastante para que fundadamente se crea que posee en concepto de dueño o de propietario y que su posesión no es precaria o derivada. Por tanto, no basta para usucapir, la sola posesión del inmueble y el comportamiento de dueño del mismo en un momento determinado, pues ello no excluye la posibilidad que inicialmente esa posesión hubiere sido derivada.

³⁴ Fallada en sesión de veintinueve de julio de dos mil veinte, por mayoría de cuatro votos, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



"Por su parte, en la contradicción de tesis 204/2014 esta Primera Sala consideró que para que proceda la prescripción adquisitiva **debe acreditarse la posesión en carácter de propietario, esto es, la causa generadora de la posesión**, y que la posesión sea continua, pacífica y pública durante el lapso necesario para prescribir, en el entendido de que, si se aduce buena fe, debe además probarse la existencia de un 'justo título'.

"Por ello, la procedencia de la prescripción adquisitiva que ejerce un poseedor que aduce ser de buena fe, tendrá que basarse en la convicción que adquiriera el juzgador de la autenticidad del título mismo y de la certeza de la fecha a partir de la cual se inició la posesión en concepto de propietario, con base en la valoración de los diversos medios de convicción que ofrezca la parte actora para demostrar que es fundada su creencia en la validez de su título.

"Debiendo precisar que la carga de la prueba recae en la parte actora, esto es, en quien aduce que la prescripción positiva se ha consumado en su favor, como ha sido recogido en diversas tesis de este Alto Tribunal, como sigue:

"PRESCRIPCIÓN POSITIVA. POSESIÓN EN CONCEPTO DE DUEÑO. No basta que quien pretende adquirir por prescripción manifieste que posee en concepto de dueño, para que se considere así, sino que es menester que exprese y pruebe los hechos en que se funda dicho concepto, a fin de que el juzgador puede resolver si se llena ese requisito esencial de la prescripción adquisitiva y es necesario, por ende, que el poseedor revele el origen de la posesión, de tal manera que el Juez esté en aptitud de decidir si los hechos que la originaron pueden justificar el concepto de dueño, que no depende de la sola estimación subjetiva del poseedor.³⁵

"PRESCRIPCIÓN POSITIVA. Es necesario revelar el origen de la posesión para prescribir. Para usucapir es absolutamente indispensable que se posea *animus domini*, y no basta decir en un juicio que se tiene ese animus, sino que es preciso, además, probar de manera fehaciente los hechos en que se funda el

³⁵ Sexta Época, registro digital: 269246, Tercera Sala, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen CXXXIII, Cuarta Parte, página 63.



concepto de dueño, para que el juzgador pueda resolver si está cumplido este requisito fundamental de la prescripción.³⁶

"Como se puede ver, **la doctrina que ha ido construyendo este Alto Tribunal en torno a la carga de la prueba en el ejercicio de la acción de prescripción positiva, es en el sentido de que corresponde a la parte actora probar los elementos constitutivos de su acción**, y para ello, puede aportar todas aquellas pruebas que estime idóneas para probar los hechos que dieron origen a su posesión.

"...

"En otros diversos criterios emitidos por las otrora Sala Auxiliar y Tercera Sala de este Tribunal Constitucional³⁷ se ha determinado, que la posesión necesaria

³⁶ Quinta Época, registro digital: 338774, Tercera Sala, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo CXXXII, página 275.

³⁷ Lo referidos criterios se vertieron en las tesis de rubros, textos y datos de identificación siguientes: "PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA. NO ES SUFICIENTE REVELAR LA CAUSA GENERADORA DE LA POSESIÓN SINO QUE DEBE ACREDITARSE PLENAMENTE MEDIANTE LAS PRUEBAS IDÓNEAS EN ATENCIÓN A LA CAUSA QUE SE INVOCA. Los artículos 767, 1087, 1088 y 1092 del Código Civil del Estado de Chihuahua, de quince de diciembre de mil novecientos cuarenta y uno, que son idénticos a los artículos 826, 1151, 1152 y 1156, del Código Civil del Distrito Federal, respectivamente, disponen: Que la posesión necesaria para prescribir debe ser: I. En concepto de propietario; II. Pacífica; III; (sic) Continua; IV. Pública. Que los bienes inmuebles prescriben en cinco años cuando se posea de buena fe y en diez años cuando sea de mala fe, si la posesión es en concepto de propietario, pacífica, continua y pública. Que el que hubiere poseído bienes inmuebles en las referidas condiciones y tiempo, para adquirirlos por prescripción, puede promover juicio contra el que aparezca como propietario de esos bienes en el Registro Público, a fin de que se declare que la prescripción se ha consumado y que ha adquirido la propiedad. Por ende, cuando se pretenda adquirir por prescripción es indispensable que se revele la causa generadora de la posesión o cuál es el hecho o acto por el que se posee, es decir, por donación, compraventa, herencia, arrendamiento, depósito, comodato o cualquier otro medio, de buena o mala fe, y el momento en que empezó, a efecto de que el juzgador esté en condiciones de determinar si la posesión es originaria o derivada y el momento en que se consumó; pero no es suficiente esa manifestación, sino que es necesario se acredite plenamente mediante las pruebas idóneas, en atención a la causa generadora que se invoque.". Época: Séptima Época. Registro digital: 245838. Instancia: Sala Auxiliar. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 80, Séptima Parte, materia civil, tesis, página 23 y, "PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA. POSESIÓN EN CONCEPTO DE PROPIETARIO. La exigencia del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales y las legislaciones de los Estados de la República que contienen disposiciones iguales, de poseer en concepto de propietario para poder adquirir por prescripción,



para prescribir debe ser: I. En concepto de propietario; II. Pacífica; III; Continua; IV. Pública. Que los bienes inmuebles prescriben en cinco años cuando se posea de buena fe y en diez años cuando sea de mala fe, si la posesión es en concepto de propietario, pacífica, continua y pública. Que el que hubiere poseído bienes inmuebles en las referidas condiciones y tiempo, para adquirirlos por prescripción, puede promover juicio contra el que aparezca como propietario de esos bienes en el Registro Público, a fin de que se declare que la prescripción se ha consumado y que ha adquirido la propiedad. **Por ende, cuando se pretenda adquirir por prescripción es indispensable que se revele la causa generadora de la posesión o cuál es el hecho o acto por el que se posee**, es decir, por donación, compraventa, herencia, arrendamiento, depósito, comodato **o cualquier otro medio**, de buena o **mala fe**, y el momento en que empezó, a efecto de que el juzgador esté en condiciones de determinar si la posesión es originaria o derivada y el momento en que se consumó; pero no es suficiente esa manifestación, sino que **es necesario se acredite plenamente mediante las pruebas idóneas, en atención a la causa generadora que se invoque**.

"Asimismo, que no basta la simple intención de poseer como dueño, sino que es necesario probar la ejecución de actos o hechos susceptibles de ser apreciados por los sentidos, que de manera indiscutible y objetiva demuestren que el poseedor es el dominador de la cosa, el que manda en ella y la disfruta para sí, como dueño, en sentido económico, aun cuando carezca de un título legítimo, frente a todo el mundo. ..."

111) 3) Al resolver la contradicción de tesis 175/2010,³⁸ esta Primera Sala consideró:

comprende no sólo los casos de buena fe, sino también el caso de la posesión de mala fe, por lo que no basta la simple intención de poseer como dueño, sino que es necesario probar la ejecución de actos o hechos susceptibles de ser apreciados por los sentidos, que de manera indiscutible y objetiva demuestren que el poseedor es el dominador de la cosa, el que manda en ella y la disfruta para sí, como dueño, en sentido económico, aun cuando carezca de un título legítimo, frente a todo el mundo, y siempre que haya comenzado a poseer en virtud de una causa diversa de la que origina la posesión derivada." Época: Séptima Época. Registro digital: 800681. Instancia: Tercera Sala, Tipo de tesis: aislada, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 78, Cuarta Parte, materia civil, tesis, página 38.

³⁸ Fallada por la Primera Sala en sesión de diecisiete de noviembre de dos mil diez, bajo la ponencia del Ministro Juan Silva Meza, por unanimidad de cuatro votos.



"... el concepto de dueño no proviene del fuero interno del poseedor, sino que lo tiene precisamente quien entró a poseer la cosa mediante un acto o hecho que le permite ostentarse como tal, con exclusión de los demás, **pudiendo incluso tratarse de un acto o hecho lícito o ilícito**, atento a que en el ordenamiento jurídico que se estudia, únicamente el poseedor originario puede usucapir, y la posesión originaria puede ser justa (o jurídica) o de hecho.

"La primera tiene como causa generadora un justo título, entendido como un acto o hecho jurídico traslativo de dominio, o que jurídicamente sea apto para adquirir la propiedad, aunque en determinado caso, por la naturaleza del acto o por vicios en su celebración, no haya producido jurídicamente la transmisión de la propiedad; la segunda por su parte, tiene como causa generadora, una situación de hecho, debiéndose señalar que ambas pueden producir la prescripción positiva; por ello, además de que el poseedor deberá probar el tiempo por el que ininterrumpidamente poseyó (cinco o diez años según el caso, atendiendo al citado artículo 1323 del Código Civil para el Estado de Sonora), **deberá probar siempre la causa generadora de la posesión**, y ello conduce a las siguientes vertientes:

"1. Si el poseedor pretende que se declare su adquisición por usucapión, por haber detentado la cosa durante cinco años en su calidad de poseedor originario, jurídico y de buena fe, debe exigírsele que demuestre el justo título, precisamente porque en él se basa su pretensión.

"2. Si el poseedor pretende que se declare su adquisición por usucapión, por haber detentado la cosa durante cinco años en su calidad de poseedor originario, de hecho y de buena fe, debe exigírsele que pruebe el hecho generador de la posesión.

"3. **Si el poseedor pretende que se declare su adquisición por usucapión, por haber detentado la cosa durante diez años en su calidad de poseedor originario, de hecho, aunque de mala fe, debe exigírsele que pruebe el hecho generador de la posesión.**"

112) De los precedentes anteriores se desprende con prístina claridad que es criterio reiterado y constante de este Alto Tribunal la obligación de todo aquel



que pretenda prescribir, de probar la causa generadora de la posesión para verificar el tipo de posesión en virtud de la cual se pretende adquirir la propiedad, en el entendido que, de ser derivada, no será posible usucapir por las razones que más adelante se verán.

113) Continuando con el estudio de los demás requisitos, con relación al **transcurso del tiempo**, esta Sala ha precisado que, de conformidad con la legislación de la Ciudad de México, para que opere la prescripción en tratándose de bienes inmuebles, la posesión deberá ser por cinco años, **cuando se posea con buena fe**, y en diez años cuando **la posesión sea de mala fe**.

114) Lo anterior adquiere relevancia pues evidencia que el legislador determinó que la **posesión de mala fe** no es un vicio que impida la prescripción, sino que tan sólo es una **circunstancia que influye para aumentar el término necesario** para que la usucapión se materialice.

115) Es razonable que la ley otorgue **requisitos temporales diversos** entre la usucapión derivada de posesión de buena y de mala fe pues, aunque en ambos casos se sancione la negligencia o el desinterés del dueño original del bien, cuando se trate de **buena fe**, el plazo para adquirir la propiedad será menor ya que existía *ex ante* una causa *–justo título–* que de alguna manera implicaba por sí misma la pretendida transmisión de propiedad, empero, para el caso de la **mala fe** el tiempo para prescribir se incrementa con una doble lógica: por una parte, para seguridad jurídica del propietario original y, por otra, para desincentivar la adquisición de la propiedad por vías ilegítimas.

116) En ese contexto, señala el artículo 806 del Código Civil, que es poseedor de buena fe el que entra en la posesión en virtud de un título suficiente para darle derecho de poseer, y que también lo es el que ignora los vicios de su título que le impiden poseer con derecho.

117) La buena fe se contrapone al dolo; es compatible con el error y descansa en la convicción de no dañar el derecho de otra persona, como creencia derivada de la confianza en una situación aparente y por la ignorancia de la situación real, siempre y cuando tal ignorancia no sea inexcusable.



118) En efecto, el poseedor de buena fe está impulsado por la ignorancia de los vicios de su posesión o por la creencia de que posee con legitimidad pues desconoce lo que realmente es y lo que normativamente le corresponde, y a esa buena fe la ley le otorga un efecto jurídico distinto del que correspondería si no existiere.

119) Por otra parte, y como contrapartida a la buena fe, el mismo ordenamiento establece **que es poseedor de mala fe el que entra a la posesión sin título alguno para poseer**, al igual que el que conoce los vicios de su título que le impiden poseer con derecho, o el que, aun entrando a poseer de buena fe, después de conocer tales vicios continúa con el ejercicio de la posesión.

120) Así, debe destacarse que la ley le otorga efectos adquisitivos a la posesión ilícita e incluso a la que provenga de un delito, pues por disposición expresa en el Código Civil (artículos 1154 y 1155), cuando la posesión se adquiere por medio de violencia, cuando ésta cese y la posesión continúe pacíficamente, el plazo para la prescripción será de diez años para los inmuebles y de cinco para los muebles, contados desde que cese la violencia.

121) De igual forma, la posesión adquirida por medio de un delito se tendrá en cuenta para la prescripción, a partir de la fecha en que haya quedado extinguida la pena o prescrita la acción penal, considerándose la posesión como de mala fe.

122) Al respecto, resultan ilustrativas las consideraciones vertidas por la otrora Sala Auxiliar de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al fallar el amparo directo 5825/50:³⁹

"... ¿quién es el que sabe que carece de título para poseer? Solamente el despojante o el ladrón que, sin embargo, sí tiene un título, porque al usurpar o robar tiene el título *pro meo, pro suo*, título que, si bien no acepta la legislación española, **sí lo hace la nuestra, aunque con la modalidad de que la usuca-**

³⁹ Fallado por la Sala Auxiliar de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el nueve de junio de mil novecientos cincuenta y dos. Véase, *Op. Cit.*, Rojina Villegas ... p. 669.



pión no empieza a contar, sino hasta una vez que se ha extinguido, por prescripción, la acción penal ..."

123) Profundizando en esto, hay autores que consideran que la ausencia de un acto jurídico traslativo de propiedad no implica por sí misma, la ausencia de "título", así se trate de un "título injusto" o "ilegal", es decir, el caso de una posesión ejercida con motivo de la comisión de un delito.

124) En este último caso, debemos precisar que quien pretenda hacerse de un bien a través de la usucapión derivada de un delito, deberá esperar a que la acción penal derivada del ilícito generador de la posesión se extinga o prescriba, pues será hasta ese momento y no antes, que empezará a correr el plazo para la prescripción civil.

125) Sobre el término para computar la prescripción de la acción penal tratándose del delito de despojo, vale la pena recordar la tesis aislada de esta Primera Sala, de rubro y datos de identificación siguientes: "DESPOJO, CONSUMACIÓN DEL. TÉRMINO PARA LA PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN. De acuerdo con las reglas que establecen los preceptos que se refieren a la prescripción, tratándose del despojo, como éste tiene el carácter de delito instantáneo, ya que se consume a partir del momento en que el sujeto atenta contra la posesión, el término para la prescripción de la acción penal empieza a correr a partir del momento en que el inculcado ocupa el predio propiedad del ofendido. Ello no quiere decir que, operada la prescripción, el afectado no pueda recuperar el predio que fue objeto de la acción de despojo, ya que puede recurrir a la vía civil interponiendo el interdicto para recuperar la posesión o para ejercitar cualquiera de las acciones que establece la ley en su favor."⁴⁰

126) Así, **ya contextualizados con los diversos requisitos legales para que opere la institución de la prescripción**, de manera gráfica, la posesión de buena fe y de mala fe, puede entenderse así:

⁴⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 259794. Instancia: Primera Sala. Sexta Época. Materias penal y civil. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen LXXVI, Segunda Parte, página 17. Tipo: aislada.



Posesión de buena fe	Posesión de mala fe
<p>1) Si se posee con un título suficiente (título objetivamente válido).</p> <p>2) Si se posee con un título viciado y éste vicio se ignora (título subjetivamente válido).</p> <p>3) Si se posee sin título, pero fundadamente se cree tenerlo⁴¹ (título subjetivamente válido).</p>	<p>1) Si se posee con título insuficiente o viciado y esto es sabido por el poseedor.</p> <p>2) Si se posee sin título y se sabe. En este caso, la posesión puede ser:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De forma delictuosa. • De forma no delictuosa.

127) Ahora bien, antes de pasar al análisis concreto de la interpretación realizada por el Tribunal Colegiado sobre el requisito de acreditar la causa generadora de la posesión, vale la pena señalar aquí que, como evidencian los argumentos y los precedentes anteriormente transcritos, no le asiste la razón al recurrente cuando indica, en su agravio **décimo**⁴² que el Tribunal Colegiado invocó en su sentencia **criterios judiciales superados y no aplicables al caso**.

128) Sobre el particular, el recurrente afirma que esta Suprema Corte ha reconocido que **el estándar probatorio para acreditar la existencia de un justo título es distinto al necesario para probar la existencia de un hecho generador de la posesión**. Precisa que este Alto Tribunal ha determinado que la obligación de comprobar las circunstancias **comprende solamente a los actos jurídicos que funjan como justo título, sin que se haga mención alguna de que dicha obligación también comprende el tener que acreditarlas respecto de los hechos generadores de la posesión**.

129) Pues bien, esta Primera Sala considera que los criterios invocados por el tribunal de amparo⁴³ fueron correctamente aplicados pues, por una parte, los

⁴¹ Como pudiera ser, a manera de ejemplo, el caso de un heredero aparente que desconozca la existencia de un testamento posterior, o de uno donde lo hayan revocado como heredero. A esto la doctrina lo denomina **título imaginario o putativo**. Véase, *Op. Cit.*, Rojina Villegas, *Derecho Civil Mexicano* ... p. 669.

⁴² Agravio identificado en el escrito de la revisión como "décimo", aunque en realidad se trata del "noveno" agravio.

⁴³ Particularmente, se duele de la aplicación de los criterios de rubro y datos de identificación siguientes: "PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA. PARA QUE SE ENTIENDA SATISFECHO EL REQUISITO DE LA



misimos no han sido superados y, por otra, sí resultan aplicables al fondo del presente asunto.

EXISTENCIA DE LA 'POSESIÓN EN CONCEPTO DE PROPIETARIO' EXIGIDO POR EL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL Y POR LAS DIVERSAS LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA QUE CONTIENEN DISPOSICIONES IGUALES, ES NECESARIO DEMOSTRAR LA EXISTENCIA DE UN TÍTULO DEL QUE SE DERIVE LA POSESIÓN. De acuerdo con lo establecido por los artículos 826, 1151, fracción I, y 1152 del Código Civil para el Distrito Federal, y por las legislaciones de los Estados de la República que contienen disposiciones iguales, para usucapir un bien raíz, es necesario que la posesión del mismo se tenga en concepto de dueño o de propietario. Este requisito exige no sólo la exteriorización del dominio sobre el inmueble mediante la ejecución de actos que revelen su comportamiento como dueño mandando sobre él y disfrutando del mismo con exclusión de los demás, sino que también exige se acredite el origen de la posesión pues al ser el concepto de propietario o de dueño un elemento constitutivo de la acción, el actor debe probar, con fundamento en el artículo 281 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, que inició la posesión con motivo de un título apto para trasladarle el dominio, que puede constituir un hecho lícito o no, pero en todo caso debe ser bastante para que fundadamente se crea que posee en concepto de dueño o de propietario y que su posesión no es precaria o derivada. Por tanto, no basta para usucapir, la sola posesión del inmueble y el comportamiento de dueño del mismo en un momento determinado, pues ello no excluye la posibilidad que inicialmente esa posesión hubiere sido derivada".

Datos de identificación: Registro digital: 206602. Instancia: Tercera Sala. Octava Época. Materia civil. Tesis: 3a./J. 18/94. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Número 78, junio de 1994, página 30. Tipo: jurisprudencia, y;

"PRESCRIPCIÓN POSITIVA. REQUISITOS QUE DEBEN ACREDITARSE PARA SU PROCEDENCIA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SONORA). La prescripción positiva o adquisitiva es un medio de adquirir el dominio mediante la posesión pacífica, continua, pública, cierta y en concepto de dueño, por el tiempo que establezca la normatividad aplicable, según se desprende de los artículos 998, 1307, párrafo primero, y 1323 del Código Civil para el Estado de Sonora. El concepto de dueño no proviene del fuero interno del poseedor, sino que le es aplicable precisamente a quien entró a poseer la cosa mediante un acto o hecho que le permite ostentarse como tal, siempre que sea poseedor originario, dado que en el ordenamiento de referencia, es el único que puede usucapir. Es relevante señalar que la posesión originaria puede ser justa o de hecho. Por ello, además de que el poseedor deberá probar el tiempo por el que ininterrumpidamente poseyó (cinco o diez años según el caso, atendiendo al citado artículo 1323 del Código Civil para el Estado de Sonora), siempre deberá probar la causa generadora de la posesión. Consecuentemente, si pretende que se declare su adquisición por usucapición, por haber detentado la cosa durante cinco años en su calidad de poseedor originario, jurídico y de buena fe, debe exigírsele que demuestre el justo título, en el que basa su pretensión. Así mismo, si pretende que se declare su adquisición, por haber detentado la cosa durante cinco años en su calidad de poseedor originario, de hecho y de buena fe, debe exigírsele que pruebe el hecho generador de la posesión, al igual que si pretende que se declare su adquisición por haber detentado la cosa durante diez años en su calidad de poseedor originario, de hecho, aunque de mala fe.". **Datos de identificación:** Registro digital: 162032. Instancia: Primera Sala. Novena Época. Materia civil. Tesis: 1a./J. 125/2010. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, mayo de 2011, página 101. Tipo: jurisprudencia.



130) En efecto, si bien los criterios citados por el Tribunal Colegiado hacen referencia a la necesidad de demostrar la existencia de un título del que se derive la posesión, esto no resulta contrario a los recientes criterios de esta Primera Sala (desarrollados en líneas anteriores) donde se ha hecho énfasis en que, con independencia de si se trata de una posesión de buena o de mala fe, es decir, con título, sin título o de una mera posesión de hecho, es menester acreditar la causa generadora de la posesión a fin de establecer si se trata de una posesión originaria o derivada.

131) Es decir, contrariamente a lo argumentado por el recurrente, los criterios invocados por el tribunal de amparo en forma alguna implican que la obligación de comprobar las circunstancias de la posesión **sólo se actualice respecto a posesiones derivadas de actos jurídicos** que funjan como justo título pues, se insiste, es criterio reiterado y expreso de esta Sala que con independencia de si la posesión se ejerce de buena o de mala fe, con o sin título o aun cuando se ejerza en virtud de un delito, **la causa generadora debe acreditarse**, y de ahí lo **infundado** de su planteamiento.

132) Así pues, ya desarrollados los requisitos legales para que opere la prescripción positiva, procede ahora analizar el caso concreto para explicar cómo la interpretación realizada por el Tribunal Colegiado resulta compatible con el derecho al debido proceso, con la tutela constitucional (horizontal) de la posesión y, a su vez, respetuosa del derecho a la no autoincriminación.

133) (iii) Análisis de la interpretación del Tribunal Colegiado.

134) Como ya se ha referido, el Tribunal Colegiado negó el amparo al aquí recurrente al considerar que, al no haber acreditado de forma fehaciente la causa generadora de su posesión, **resultaba imposible comprobar que su posesión fuera originaria y que, por ello, no era posible actualizar la procedencia de la prescripción positiva** en su favor.

135) El recurrente, en su agravio **sexto** expresa algunos de los razonamientos que sirvieron de base al tribunal de amparo para estimar que los poseedores originarios de mala fe que no tienen justo título están obligados a manifestar y acreditar la causa generadora de la posesión.



136) Tales consideraciones son del tenor literal siguiente:

"... es inexacto lo resuelto en la sentencia reclamada porque, como ha quedado establecido, **es necesario que la parte que pretende prescribir a su favor revele y acredite, de manera fehaciente, la causa generadora de su posesión en concepto de propietario, pues la única posesión apta para prescribir es la originaria.**

"...

"En efecto, contrariamente a lo afirmado por la responsable, no se acreditó la causa generadora de la posesión en concepto de propietario del actor, pues **si bien es cierto que en su escrito inicial de demanda afirmó que el primero de octubre de dos mil cinco comenzó a poseer el bien materia del juicio y que lo hizo con el carácter de propietario, también lo es que dicha afirmación no implica que se haya revelado y demostrado la causa generadora de la posesión,** pues el hecho de que haya ejercitado la prescripción adquisitiva de mala fe no implica que el actor no estuviera obligado a revelar y justificar la causa que dio origen a dicha posesión.

"...

"Lo anterior se robustece si se toma en consideración que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 826, 1135 y 1151 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, el concepto de dueño es un requisito esencial que debe presentar la posesión para que pueda prescribirse.

"Concepto de dueño que de conformidad con los artículos 790, 791 y 806 de la citada legislación, se refiere tanto a la posesión jurídica, entendida como la detentación sustentada en un justo título que le confiera a una persona la facultad de retener una cosa para ejecutar actos materiales, como consecuencia de un derecho real; **como a la posesión de hecho, que se genera de un estado de cosas que de facto le permite detentar la cosa.**

"...



"Por ello, de acuerdo a la legislación sustantiva civil del Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, si el poseedor pretende que se declare su adquisición por usucapión, por haber detentado la cosa **durante diez años, o más en su calidad de poseedor originario, de hecho, aunque de mala fe, debe exhibírsele que pruebe el hecho generador de la posesión.**

"...

"De esta forma, **al actor le correspondía justificar, fehacientemente, la causa generadora de su posesión, con la finalidad de acreditar los elementos de procedencia de la acción de prescripción adquisitiva** sin que la posesión originaria pueda inferirse únicamente del hecho de que fue ejercitada en su contra una acción reivindicatoria, sino que, como se vio, **era necesario que demostrara la causa generadora de la posesión con la finalidad de justificar que posee el bien con los elementos necesarios para declarar la prescripción.**"

137) Pues bien, contrario a lo aducido por el recurrente, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que la interpretación realizada por el tribunal de amparo es constitucionalmente válida.

138) En efecto, como se veía al inicio del estudio, la usucapión es una **institución de orden público** que pretende generar **certidumbre** en la propiedad de los bienes materiales, por lo que es necesario cumplir la integridad de los requisitos legales para poder actualizar esta figura.

139) En ese contexto, se considera que el requisito consistente en **acreditar fehacientemente la causa generadora de la posesión** en forma alguna resulta desproporcional al grado de impedir el ejercicio de los derechos a la posesión o a la propiedad, como lo aduce el recurrente.

140) La necesidad de acreditar la causa generadora se erige como un requisito procesal que brinda certeza a los titulares originales del bien sobre, precisamente, su derecho de propiedad, sin que esto implique en forma alguna que el accionante de la usucapión se vea impedido para instar la función jurisdiccional en aras de reivindicar el derecho que pretende.



141) Resulta inconcuso que quien pretenda prescribir positivamente cuenta con las vías civiles previstas para ello y con la disposición de los tribunales, pero es menester cumplir con los requisitos que exige la ley, mismos que, como se vio, fueron establecidos por el legislador en uso de su libertad configurativa para crear certeza en la propiedad y en la posesión, materializando así la protección que, a través del debido proceso, otorga la Constitución a estos derechos.

142) La prueba de la causa generadora pues, constituye un requisito esencial de la acción de usucapión ya que entraña el entendimiento del tipo de posesión (originaria o derivada). La razón de esto es, se insiste, generar certeza y seguridad jurídica en la tutela del derecho de propiedad y **evitar injusticias o abusos de derecho** pues, como es posible colegir de la doctrina antes detallada, la única posesión apta para prescribir es la originaria y, al ser la usucapión una manera de hacerse de un derecho de propiedad, en principio ajeno, por el transcurso del tiempo, es evidente que **procesalmente existe un interés reforzado en comprobar este requisito a cabalidad**.

143) La posesión derivada no puede ser apta para prescribir ya que se trata de una posesión ejercida sin ánimo de apropiación, es decir, enfocada exclusivamente en el uso y disfrute temporal de un bien. Por esta razón, tratándose de la prescripción positiva, no resulta suficiente (como sí lo es para la prescripción negativa) el simple paso del tiempo pues como su resultado final es la adquisición de la propiedad, debe acreditarse este interés superlativo desde el principio, es decir, el ánimo de dueño desde el comienzo de la posesión.

144) Esto se ha entendido así desde antaño. Manuel Mateos Alarcón, explica:⁴⁴

"El que posee en nombre de otro no puede adquirir por prescripción la cosa poseída, a no ser que legalmente se haya mudado la causa de posesión (art. I, 176, Cód. Civ.).

⁴⁴ Mateos Alarcón, Manuel, *Estudios sobre el Código Civil del Distrito Federal, promulgado en 1870, con anotaciones relativas a las reformas introducidas por el Código de 1884*, Tomo II – "Tratado de Cosas", Librería de J. Valdés y Cueva, México, 1885, p. 330 y ss. Disponible en: [Universidad Autónoma de Nuevo León \(uanl.mx\)](http://www.uanl.mx).



"Es regla es una consecuencia del principio general de derecho, sancionado por el artículo 923 del Código Civil, según el cual, **el que posee en nombre de otro, no es poseedor en derecho**, y de la definición que la ley da de la prescripción positiva, diciendo que es la adquisición de cosas o derechos en virtud de la posesión.

"En efecto: si para la prescripción de las cosas o derechos es necesaria la posesión; y si ésta es, según el artículo 919 del Código Civil, la tenencia de una cosa o el goce de un derecho por nosotros mismos o por otro en nuestro nombre; lógicamente se infiere, que no puede adquirir por prescripción aquel que no posee en nombre propio, sino en el de otro.

"En consecuencia, no pueden adquirir por prescripción, cualquiera que sea el número de años que posean la cosa, los arrendatarios, los comodatarios, los depositarios y todas aquellas personas que poseen en nombre de otra, o lo que es lo mismo, que adquieran la tenencia de la cosa en virtud de un título que no es traslativo de dominio.

"Esta circunstancia constituye un **vicio absoluto, perpetuo e indeleble**, que impide la prescripción.

"Es **absoluto** porque aquel que posee en nombre de otro, no puede prescribir la cosa respecto de nadie. Por ejemplo; si una persona toma en arrendamiento una finca de otra que no tiene su dominio, y se presenta reclamándola el verdadero propietario, no puede oponerle como excepción la prescripción.

"Es **perpetuo**, porque subsiste aun después de cumplido el plazo fijado para la restitución de la cosa. Por ejemplo; tratándose de un arrendamiento, subsiste después de vencido el término señalado para la duración de éste; y no se extingue por la muerte del poseedor, de manera que sus herederos no pueden prescribir aunque ignoren los vicios de la posesión de él y tengan ánimo de adquirir la cosa para sí.

"...

"Por último; es **indeleble** el vicio a que aludimos, porque no depende de la voluntad del poseedor de purgar su posesión de tal vicio. Es decir; que su volun-



tad de poseer la cosa con ánimo dominante, **los actos que ejecute respecto de ella para acreditar su voluntad de poseerla y disfrutarla como dueño, son insuficientes para cambiar el origen vicioso de su posesión, y darle la eficacia de que carece según la ley, para que por su medio pueda adquirir el dominio de la cosa poseída.**"

145) Con este contexto sobre la posesión derivada y originaria, vale la pena recordar también que el artículo 827 del Código Civil para la Ciudad de México dispone:

"Artículo 827. Se presume que **la posesión se sigue disfrutando en el mismo concepto en que se adquirió**, a menos que se pruebe que ha cambiado la causa de la posesión."

146) De aquí que desde que comienza la posesión sea necesario acreditar si se ejerció con ánimo de dueño o en virtud de algún otro título, pues, de considerar lo contrario, es decir, que esto no es necesario para usucapir, se vulneraría la dimensión horizontal de la posesión **en perjuicio de quien pierde la propiedad.**

147) En efecto, la Segunda Sala de este Alto Tribunal ha establecido que la tutela constitucional de la posesión tiene dos vertientes, una horizontal, que opera entre particulares, y otra vertical, que opera entre éstos y los poderes públicos. Al respecto, es conveniente recordar la tesis de rubro y datos de identificación siguientes:⁴⁵

"POSESIÓN. DIMENSIONES DE SU TUTELA CONSTITUCIONAL. **La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos protege la posesión entre particulares (dimensión horizontal)** y entre éstos y los poderes públicos (dimensión vertical), al reconocer en su artículo 14, segundo párrafo, que: '**Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino bajo las condiciones que éste prevé, exigiendo de los par-**

⁴⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 178950. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materia administrativa. Tesis: 2a. XXVII/2005. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, marzo de 2005, página 359. Tipo: aislada.



ticulares un deber de no afectación, garantizado a través de la obligación positiva de los poderes públicos de impedir la violación injustificada del derecho de posesión de otros, si se toma en cuenta que el primer párrafo del artículo 17 de la Constitución Federal señala que: 'Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho'. En tal virtud, **existe el deber de los poderes públicos de proteger la posesión y los derechos que de ella deriven frente a intromisiones injustificadas**, a fin de que adquiriera eficacia jurídica dicha garantía individual en ambas dimensiones."

148) Esa consideración, que esta Primera Sala comparte y hace suya, es visible también por lo que hace a la necesidad de **reforzar procesalmente las garantías** (prueba de la causa generadora, aumento del plazo para prescribir e imposibilidad de usucapir antes de la extinción o prescripción de la acción penal) **a favor del propietario primigenio, cuando alguien intenta hacerse de su bien a través de una posesión ejercida por un delito**. Esto, además, resulta congruente con los siguientes artículos constitucionales:

"Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento **y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho**."

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

"Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, **ni ejercer violencia para reclamar su derecho**."

149) Por todo lo anterior, esta Primera Sala arriba al convencimiento que, el requisito de acreditar fehacientemente la causa generadora de la posesión no resulta desproporcionado ni hace nugatorio el derecho al debido proceso en su vertiente de acceso a la justicia o los derechos a la posesión o a la propiedad, por el contrario, constituye una adecuada garantía procesal de seguridad jurídica en aras de la tutela de todos estos derechos.



150) Debe precisarse que no le asiste la razón al recurrente al señalar que este requisito implica que a él, al poseer sin título, "*se le exija la prueba de un hecho negativo*", por el contrario, lo que se exige es demostrar la forma en que materialmente se entró en la posesión a efecto de comprobar el carácter originario de ésta, así sea que se trate de un delito, sin que esto último implique violación al derecho a la no autoincriminación, como se verá en seguida.

151) Para verificar la compatibilidad⁴⁶ entre el requisito de acreditar la causa generadora de la posesión (así derive ésta de un delito) y el derecho a la no autoincriminación previsto en el artículo 20 constitucional, es necesario recordar lo dispuesto por el artículo 1155 de la legislación sustantiva civil vigente en la Ciudad de México, el cual dispone:

"Artículo 1155. **La posesión adquirida por medio de la comisión de un delito**, se tendrá en cuenta para la prescripción, **a partir de la fecha en que haya quedado extinguida la pena o prescrita la acción penal, considerándose la posesión como de mala fe.**"

152) Del precepto anterior se desprende que quien pretenda hacerse de un bien por usucapión, a través de la posesión derivada de un delito, deberá esperar a que la acción penal originada por el delito generador de la posesión se extinga o prescriba, pues será hasta ese momento y nunca antes, que empezará a correr el plazo para la prescripción, en términos de la legislación civil de la Ciudad de México.⁴⁷

153) Así, resulta evidente que una vez prescrita o extinta la acción penal, en forma alguna podría el accionante de la usucapión incurrir en autoincriminación al hacer valer el delito como causa generadora pues, precisamente, la facultad punitiva del Estado para perseguir el delito ya no podría ejercerse.

⁴⁶ Combatida por el recurrente en su agravio cuarto.

⁴⁷ Sobre el término para computar la prescripción de la acción penal tratándose del delito de despojo, vale la pena recordar la tesis ya referida, de rubro y datos de identificación: "DESPOJO, CONSUMACIÓN DEL TÉRMINO PARA LA PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN." Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 259794. Instancia: Primera Sala. Sexta Época. Materias penal y civil. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen LXXVI, Segunda Parte, página 17. Tipo: aislada.



154) Por todas las razones anteriores, esta Primera Sala reitera su conclusión en el sentido de que los agravios relativos a la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, esto es, los agravios **primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto**, devienen **infundados**.

155) Por otra parte, esta Sala estima que el agravio **octavo** relativo a la imprecisión en el análisis de los conceptos de violación adhesivos que realizó el Tribunal Colegiado, también resulta **infundado**, por las razones que se verán a continuación.

156) El recurrente argumentó que el Tribunal Colegiado abordó de forma imprecisa los conceptos de violación adhesivos que hizo valer, los cuales fueron en esencia:

"Primero. En el amparo directo no se expresa ningún concepto de violación tendiente a desestimar la posesión originaria del recurrente.

"Segundo. La posesión originaria se encuentra tutelada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

"Tercero. La sentencia de la Sala omite analizar la improcedencia de la acción reivindicatoria a la luz de que el título de propiedad alegado por María de Lourdes es de fecha posterior a aquella en la que el recurrente entró en la posesión del bien inmueble."

157) Sobre tales conceptos, el órgano de amparo se pronunció como sigue:

1. Sobre el concepto de violación **primero**, el Tribunal Colegiado lo consideró **inoperante** al estar encaminado a cuestionar lo expresado en los conceptos de violación del amparo principal y no a reforzar las consideraciones de la Sala responsable.

2. Sobre el concepto de violación **segundo**, el órgano de amparo textualmente indicó *"resultan **inoperantes** los argumentos en los que el adherente expone que la posesión originaria se encuentra protegida por la Constitución*



*Federal y por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como que el título de propiedad exhibido por la quejosa es posterior a la fecha en que el actor entró en posesión del bien, porque **dichos argumentos no están encaminados a reforzar las consideraciones expuestas por la Sala responsable para decretar la procedencia de la acción de prescripción adquisitiva, ni a justificar que sí demostró en el juicio el hecho generador de la posesión.**"*

3. Sobre el concepto de violación **tercero**, el órgano colegiado determinó que resultaba **ineficaz** pues el hecho de que la propietaria del bien materia del juicio intentado hubiera intentado, vía reconvencción, la acción reivindicatoria, no implicaba que el prescribiente no debiera demostrar fehacientemente cada uno de los elementos necesarios para la procedencia de la acción de usucapión de mala fe.

158) En ese contexto, el recurrente afirmó que el Colegiado valoró indebidamente sus argumentos pues de su análisis conjunto podía advertirse que el derecho humano a la posesión protege a los poseedores originarios de mala fe y sin justo título para que puedan ejercer la acción de usucapión y así adquirir la propiedad sobre los bienes que posean.

159) Indicó también que sus planteamientos resultaban idóneos para reforzar la sentencia dictada por la Sala Civil y para negar el amparo solicitado por la quejosa, pues de ellos se desprendía que sí había acreditado su carácter de poseedor originario del bien y que dicho carácter se encontraba tutelado a nivel constitucional y convencional, por lo que no se podían exigir requisitos desproporcionales a los poseedores de mala fe sin justo título que pretendieran ejercer la usucapión.

160) Pues bien, esta Primera Sala considera que no le asiste la razón al recurrente.

161) En primer término, debe precisarse que la razón total que sostiene la sentencia de apelación que fue combatida en el amparo directo, fue que sí se había acreditado la carga probatoria de la acción intentada, pues la causa generadora de la prescripción adquisitiva no se fundaba en un título traslativo de dominio, sino en un hecho de apoderamiento a título de dueño y de mala fe.



162) De la síntesis realizada de los conceptos de violación adhesivos, se advierte que buscan combatir los conceptos de violación hechos valer en el amparo principal, a través de justificar la tutela constitucional de la posesión y de la propiedad, y finalmente, expresar razonamientos en torno a la operatividad de la acción reivindicatoria.

163) Sin embargo, no por ello puede considerarse que se **encaminaron directamente a fortalecer la sentencia de alzada en los términos que fue emitida.**

164) Esto es así, pues no es adecuado considerar que el Tribunal Colegiado incurrió en un análisis indebido o que fue omiso en el estudio de los conceptos de violación adhesivos, si a través de éstos se pretendía introducir a la litis una argumentación de constitucionalidad que hasta ese momento no existía, pues se insiste, la sentencia reclamada se basó en un aspecto relativo a la acreditación de la causa generadora de la posesión y no en consideraciones relativas a la tutela constitucional de la posesión, y aun cuando sus señalamientos pretendían sostener que modificar la interpretación de la sentencia podía llegar a generar una vulneración a la Constitución; ello implicaría un análisis distinto a lo planteado en la sentencia reclamada.

165) Sirve de apoyo a las consideraciones anteriores, la tesis de rubro y datos de identificación siguientes:⁴⁸

"AMPARO ADHESIVO. SON INOPERANTES LOS ARGUMENTOS EN LOS CUALES EL ADHERENTE SE LIMITA A COMBATIR LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN DEL QUEJOSO PRINCIPAL, SIN ESGRIMIR RAZONES QUE MEJOREN LAS CONSIDERACIONES DEL ACTO RECLAMADO. El artículo **182 de la Ley de Amparo** impone la carga procesal al adherente que busca la subsistencia del acto reclamado, de mejorar las consideraciones del mismo, hacer valer violaciones procesales que pudieran afectar sus defensas, o impugnar aquellos puntos decisorios que le perjudiquen. Sin embargo, ello no es efectivamente atendido

⁴⁸ **Registro digital:** 2008072. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia común. Tesis: 1a./J. 78/2014 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 13, diciembre de 2014, Tomo I, página 51. Tipo: jurisprudencia.



cuando el adherente se limita a cuestionar los conceptos de violación del amparo principal, sin ocuparse de esgrimir razones que generen convicción y certeza en el juzgador constitucional sobre la corrección jurídica del fallo reclamado. Cuando en un amparo adhesivo se esgrimen razonamientos tendientes a demostrar que los conceptos de violación del amparo directo principal son insuficientes para la concesión del amparo solicitado, el adherente no cumple con el requisito de mejorar las consideraciones del fallo ni expone las razones por las cuales considera que la sentencia del órgano jurisdiccional se ocupó adecuadamente de la controversia y valoró justamente los puntos de hecho y derecho en cuestión. Por lo tanto, dichos argumentos serán inoperantes."

166) Finalmente, esta Primera Sala analizará el agravio **séptimo**, mismo que resulta **inoperante** por las razones que en seguida se verán.

167) En el referido agravio, el recurrente argumenta que el Tribunal Colegiado realizó un análisis impreciso de la *litis* planteada pues omitió encuadrar la conducta procesal de la quejosa con la interpretación constitucional de la normatividad impugnada. Particularmente, afirma que **la conducta procesal que tenga la parte reo** en contra de la que se ejercite la acción de prescripción adquisitiva es de suma importancia pues constituye una fuente de información indispensable para conocer si la posesión de la parte actora es originaria o derivada.

168) De manera específica, indica que el Tribunal Colegiado resolutor omitió advertir que la parte demandada:

- *"Nunca manifestó que mi posesión fuera derivada".*
- *"No desahogó medio de prueba alguno tendiente a demostrar que mi posesión es derivada de algún acto jurídico celebrado con ella o con algún tercero".*
- *"No ejercitó ninguna acción en mi contra derivada de alguna relación contractual de la cual se desprendiera que mi posesión es derivada, sino que, por el contrario, me reconvino la acción reivindicatoria, la cual no presume ninguna relación contractual entre nosotros".*

169) Lo anterior, al versar sobre el comportamiento procesal de la contraparte del aquí recurrente en el juicio de origen, constituye sin lugar a duda un



aspecto de mera legalidad que resulta enteramente ajeno a la materia del presente recurso, esto es, a cuestiones propiamente constitucionales, de ahí que dichos razonamientos deban calificarse de **inoperantes**.

170) Apoya a las consideraciones anteriores, la tesis de rubro y datos de identificación siguiente:⁴⁹

"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. SON INOPERANTES LOS AGRAVIOS QUE ADUZCAN CUESTIONES DE MERA LEGALIDAD. Conforme a los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 83, fracción V, de la Ley de Amparo, relativos al recurso de revisión en amparo directo, es competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en esta instancia el estudio de cuestiones propiamente constitucionales. Por tanto, si se plantean tanto agravios sobre constitucionalidad de normas generales o de interpretación directa de preceptos de la Constitución, como argumentos de mera legalidad, éstos deben desestimarse por inoperantes."

171) SÉPTIMO.—Decisión. Entonces, de lo estudiado en el presente asunto y ante lo infundado e inoperante de los argumentos hechos valer por el recurrente, lo que procede en la especie es confirmar la sentencia recurrida y negar el amparo solicitado.

172) Por lo antes expuesto y fundado, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

PRIMERO.—Se desecha el recurso de revisión adhesiva.

SEGUNDO.—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.

⁴⁹ Tesis: 1a./J. 56/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, registro digital: 172328, Tomo XXV, mayo de 2007, página 730.



TERCERO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a Víctor Joaquín González Granillo.

Notifíquese. Con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos al lugar de su 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 las y los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva su derecho a formular voto aclaratorio, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reservó su derecho de formular voto concurrente, y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, quien se reservó su derecho de formular voto concurrente.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que se encuentra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 13/2016 (10a.), 1a./J. 78/2014 (10a.) y 1a./J. 37/2014 (10a.) y aislada 1a. XLII/2017 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas, 5 de diciembre de 2014 a las 10:05 horas, 16 de mayo de 2014 a las 11:00 horas y 21 de abril de 2017 a las 10:25 horas, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 82/2014 (10a.) y 1a./J. 9/2008 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 13, Tomo I, diciembre de 2014, página 200, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de diciembre de 2014 a las 10:05 horas y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 315, con números de registro digital: 2008083 y 169830, respectivamente.

La parte conducente de las ejecutorias relativas a las contradicciones de tesis 317/2018 y 175/2010 citadas en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de noviembre de 2020



a las 10:17 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 80, Tomo I, noviembre de 2020, página 897 y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, mayo de 2011, página 102, con números de registro digital: 29549 y 22874, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 21 de enero de 2022 a las 10:22 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 24 de enero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto aclaratorio que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en el amparo directo en revisión 2173/2020.

Postura esencial del voto: Reiterar mi criterio en el sentido de que, para la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, no puede aceptarse que los Tribunales Colegiados de Circuito aplican por primera vez las normas que rigen los juicios naturales y aclarar que, en este preciso asunto, no se actualizó tal supuesto fáctico, por lo que mi voto a favor expresado en este asunto, de ninguna manera contradice mi criterio en torno al tema.

1. En sesión de dieciséis de junio de dos mil veintiuno, esta Primera Sala resolvió, por unanimidad de cinco votos, el asunto citado al rubro¹ en el sentido de deschar el recurso de revisión adhesiva, confirmar la sentencia de amparo recurrida y negar la protección constitucional solicitada.

Razones de la mayoría.

2. En cuanto a la procedencia, la mayoría de las y los integrantes de esta Primera Sala estimaron que el presente asunto resultaba procedente, ya que también ha considerado como un supuesto excepcional de procedencia del recurso de revisión en amparo directo, el hecho de que la parte recurrente en sus agravios introduzca un tema de constitucionalidad, pero sólo cuando por tales agravios sean la única vía con la que cuenta el recurrente para hacerlo valer, ya sea porque no estaba en aptitud de acudir al juicio de amparo en calidad de quejoso o por ser tercero interesado, quien por regla general no hace valer conceptos de violación, o bien porque a pesar de tales supuestos, 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.

¹ De la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo (Pardo) y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, por la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat; y por quien suscribe.



3. Respecto al caso concreto se estimó que, en primera instancia, se dictó sentencia en la que se determinó que el aquí recurrente no había acreditado la procedencia de su acción principal; en segunda instancia, se revocó la sentencia apelada y se estableció que sí operó en su favor la prescripción adquisitiva y, por ende, se le declaró propietario del inmueble, posteriormente, –menciona la ejecutoria– fue en el amparo directo en donde el Tribunal Colegiado, fundamentándose en los artículos 790, 791, 806, 826, 1135 y 1151 del Código Civil para la Ciudad de México, concedió la protección federal a la quejosa principal, negó el amparo al quejoso adhesivo aquí recurrente y ordenó a la Sala responsable dejar insubsistente su sentencia para que dictara otra estableciendo que no se encontraban acreditados la totalidad de los elementos constitutivos de la acción de prescripción positiva.
4. Bajo esas premisas, la ejecutoria estimó que, si el recurrente hizo valer en sus agravios la inconstitucionalidad de normas aplicadas por el Tribunal Colegiado en su perjuicio, entonces el presente amparo directo en revisión resultaba el medio idóneo para analizar dicho aspecto, ya que aun cuando la decisión de primera instancia no le fue favorable, no constituía una sentencia definitiva para la procedencia del medio de control constitucional; temática que además resultaba de importancia y trascendencia, por lo que, resultaba procedente el medio de impugnación en el que formulo el presente voto.
5. Por lo que se refiere al fondo, esta Primera Sala estimó que la interpretación realizada por el Tribunal Colegiado es constitucionalmente válida, en tanto la usucapión es una institución de orden público que pretende generar certidumbre en la propiedad de los bienes materiales, por lo que es necesario cumplir la integridad de los requisitos legales para poder actualizar esta figura; también se consideró que el requisito consistente en acreditar fehacientemente la causa generadora de la posesión en forma alguna resultaba desproporcionado al grado de impedir el ejercicio de los derechos a la posesión o a la propiedad, como lo aduce el recurrente.
6. De lo anterior se concluyó que la necesidad de acreditar la causa generadora de la posesión se erige como un requisito procesal que brinda certeza a los titulares originales del bien sobre, precisamente, su derecho de propiedad, sin que esto implique en forma alguna que el accionante de la usucapión se vea impedido para instar la función jurisdiccional en aras de reivindicar el derecho que pretende; que quien pretenda prescribir positivamente cuenta con las vías civiles previstas para ello y con la disposición de los tribunales, pero es menester cumplir con los requisitos que exige la ley, mismos que fueron establecidos por el legislador en uso de su libertad configurativa para crear certeza en la propiedad y en la posesión, materializando así la protección que, a



través del debido proceso, otorga la Constitución a estos derechos; y que la prueba de la causa generadora constituye un requisito esencial de la acción de usucapión ya que entraña el entendimiento del tipo de posesión (originaria o derivada), a fin de generar certeza y seguridad jurídica en la tutela del derecho de propiedad y evitar *injusticias o abusos de derecho*, pues la única posesión apta para prescribir es la originaria y, al ser la usucapión una manera hacerse de un derecho de propiedad, en principio ajeno, por el transcurso del tiempo, es evidente que procesalmente existe un interés reforzado en comprobar este requisito a cabalidad, sin que la posesión derivada sea apta para prescribir, en tanto no tienen ánimo de apropiación.

Razones de la aclaración.

7. Si bien comparto el sentido de la decisión alcanzada en la ejecutoria y con las consideraciones que sostiene en el estudio de fondo, en tanto el requisito de acreditar fehacientemente la causa generadora de la posesión no resulta desproporcionado ni hace nugatorio el derecho al debido proceso en su vertiente de acceso a la justicia o los derechos a la posesión o a la propiedad, sino, por el contrario, constituye una adecuada garantía procesal de seguridad jurídica en aras de la tutela de todos estos derechos; formulo el presente voto aclaratorio para dejar a salvo mi criterio relativo a que no es procedente el recurso de revisión en amparo directo cuando se reclama la inconstitucionalidad de normas generales que aplica por vez primera el Tribunal Colegiado en la sentencia de amparo recurrida; y para precisar que mi voto a favor sobre la procedencia del recurso estriba en que, desde mi punto de vista, las normas tachadas de inconstitucionalidad, en este preciso asunto, fueron aplicadas desde el juicio de origen, en el entendido de que el Tribunal Colegiado se limitó a darles una interpretación distinta de la efectuada por la autoridad responsable; de ahí que, considero que dichas disposiciones no fueron aplicadas por vez primera por la autoridad de amparo y que, antes bien, en este caso se actualiza el supuesto de procedencia a que se refiere el artículo 81, fracción II, de la Ley de Amparo, al estimar el recurrente que la interpretación que el órgano jurisdiccional de amparo hizo de los artículos 790, 791, 806, 826, 1135 y 1151 del Código Civil para la Ciudad de México (que ya habían sido aplicados en el juicio de origen) generaban su inconstitucionalidad.
8. Tal como lo he sostenido en reiteradas ocasiones, desde mi punto de vista, la cita que de un precepto efectúa un Tribunal Colegiado de Circuito, que no ha sido siquiera invocado por las autoridades responsables, no puede ser considerado como el primer acto de aplicación en perjuicio del justiciable, para efectos de la procedencia del recurso de revisión, sobre lo cual comparto el criterio que informa la tesis siguiente:



"AMPARO CONTRA LEYES. EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DE UNA NORMA PARA EFECTOS DE SU PROCEDENCIA, NO PUEDE SERLO UNA SENTENCIA DE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO AL RESOLVER UN AMPARO DIRECTO O UN RECURSO DE REVISIÓN. La sentencia de un Tribunal Colegiado de Circuito que resuelve un amparo directo o el recurso de revisión, y que por primera vez trae a colación en la secuela histórica del negocio jurídico la aplicación de una norma, no puede ser considerada como primer acto de aplicación para efectos de la procedencia del juicio de amparo contra leyes, en virtud de que dicho tribunal no puede sustituir a la responsable por efectos de la técnica del amparo; además, lo que resuelva a propósito de la aplicabilidad de una norma, sólo constituye una declaratoria inmaterializada que, para generar agravio e incidir en la esfera del gobernado, requerirá de un nuevo acto en acatamiento de la ejecutoria por parte de la autoridad competente."²

9. Al respecto, parto de la base de que, cuando se trata de la impugnación de normas generales, un eventual análisis de constitucionalidad está sujeto a que exista el acto de aplicación del precepto a cargo de la autoridad responsable, de otra manera, el quejoso no estaría en posibilidad de alegar en su demanda de amparo la inconstitucionalidad de la norma que ni siquiera funda el acto reclamado y que, por ende, no causa afectación a su esfera jurídica.

10. Ahora bien, desde mi punto de vista, en este preciso asunto, no se actualiza el supuesto de procedencia excepcional establecido por esta Primera Sala, por las razones que he explicado; de ahí que emito el presente voto aclaratorio para dejar a salvo mi criterio en el sentido de que, para la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, no puede aceptarse que los Tribunales Colegiados de Circuito aplican por primera vez las normas que rigen los juicios naturales y aclarar que, en este preciso asunto, en mi opinión, no se actualizó tal supuesto fáctico, por lo que mi voto a favor expresado en este asunto, de ninguna manera contradice mi criterio en torno al tema.

11. Por las razones expuestas, respetuosamente, me separo de las ya apuntadas consideraciones y formulo el presente voto aclaratorio.

Este voto se publicó el viernes 21 de enero de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

² Tesis aislada 2a. XCVIII/2003, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página doscientos cincuenta y tres, del Tomo XVIII, julio de dos mil tres, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, con número de registro digital: 183949.



PRESCRIPCIÓN POSITIVA DE MALA FE DERIVADA DE LA COMISIÓN DE UN DELITO. EL REQUISITO DE DEMOSTRAR LA CAUSA GENERADORA DE LA POSESIÓN, NO VULNERA EL DERECHO A LA NO AUTOINCRIMINACIÓN.

Hechos: En un juicio de amparo directo se reclamó una resolución dictada en apelación en la que se consideró que operó la figura de la prescripción positiva sobre un bien inmueble, en beneficio de diversa persona. El Tribunal Colegiado de Circuito concedió el amparo a la parte quejosa principal al considerar que en el caso no se había acreditado la causa generadora de la posesión en concepto de propietario. Inconforme con el fallo anterior, el tercero interesado y quejoso adherente interpuso recurso de revisión, en el que adujo que la decisión del Tribunal Colegiado de que se debe acreditar fehacientemente la causa generadora de la posesión que pudiera derivar de un delito, vulnera el derecho a la no autoincriminación.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la acreditación fehaciente de la causa generadora de la posesión que pudiera derivar de un delito no vulnera el derecho a la no autoincriminación, pues tanto la prescripción positiva, como el derecho a la no autoincriminación son compatibles, atendiendo a lo previsto en el artículo 1155 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México.

Justificación: Del artículo invocado se desprende que quien pretenda hacerse de un bien por usucapión, a través de la posesión derivada de un delito, deberá esperar a que la acción penal originada por el delito generador de la posesión se extinga o prescriba para que empiece a correr el plazo para que opere la prescripción. Así, resulta evidente que una vez extinta la acción penal, en forma alguna podría el accionante de la usucapión incurrir en autoincriminación al hacer valer el delito como causa generadora de la prescripción, pues, precisamente, la facultad punitiva del Estado para perseguir el delito ya no podría ejercerse.

1a./J. 3/2022 (11a.)



Amparo directo en revisión 2173/2020. María de Lourdes Gerarda Georgina González Silva. 16 de junio de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto aclaratorio, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

Tesis de jurisprudencia 3/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de doce de enero de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de enero de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 24 de enero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

PRESCRIPCIÓN POSITIVA DE MALA FE Y SIN TÍTULO. PARA QUE OPERE, DEBE ACREDITARSE FEHACIENTEMENTE LA CAUSA GENERADORA DE LA POSESIÓN.

Hechos: En un juicio de amparo directo se reclamó una resolución dictada en apelación en la que se consideró que operó la figura de la prescripción positiva sobre un bien inmueble, en beneficio de diversa persona. El Tribunal Colegiado de Circuito concedió el amparo a la parte quejosa principal al considerar que en el caso no se había acreditado la causa generadora de la posesión en concepto de propietario. Inconforme con el fallo anterior, el tercero interesado y quejoso adherente interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación confirma la decisión del Tribunal Colegiado, al estimar que el requisito de acreditar fehacientemente la causa generadora de la posesión, en un juicio de prescripción positiva obtenida de mala fe y sin título, no resulta desproporcional al grado de impedir el ejercicio del derecho a la propiedad, sino que constituye una adecuada garantía procesal de seguridad jurídica.

Justificación: Para poder actualizar la prescripción positiva es necesario demostrar la causa generadora de la posesión, sin importar si se trata de



buena o mala fe, a fin de establecer si se encuentra ante una posesión originaria o derivada. Esto, se erige como un requisito procesal esencial de la acción, que brinda certeza a los titulares originales del bien sobre su derecho de propiedad, sin que esto implique en forma alguna que el accionante de la usucapión se vea impedido para instar la función jurisdiccional en aras de reivindicar el derecho que pretende. Por lo que es menester cumplir con los requisitos que exige la ley, mismos que fueron establecidos por el legislador en uso de su libertad configurativa para crear certeza en la propiedad y en la posesión, materializando así la protección que, a través del debido proceso, otorga la Constitución General. De ahí que, de ninguna manera la posesión derivada puede ser apta para prescribir ya que se trata de una posesión ejercida sin ánimo de apropiación, es decir, enfocada exclusivamente en el uso y disfrute temporal de un bien, sin que pueda colegirse, sin previa demostración, que se tuvo desde un principio la posesión con ánimo de dueño. Por lo anterior, el requisito de acreditar fehacientemente la causa generadora de la posesión no resulta desproporcionado ni hace nugatorio el derecho al debido proceso en su vertiente de acceso a la justicia o los derechos a la posesión o a la propiedad, por el contrario, constituye una adecuada garantía procesal de seguridad jurídica en aras de la tutela de todos estos derechos.

1a./J. 2/2022 (11a.)

Amparo directo en revisión 2173/2020. María de Lourdes Gerarda Georgina González Silva. 16 de junio de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto aclaratorio, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

Tesis de jurisprudencia 2/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de doce de enero de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de enero de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 24 de enero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA. SU IMPOSICIÓN PARA EL DELITO DE VIOLACIÓN NO SE EXTIENDE A LA TENTATIVA DE VIOLACIÓN.

AMPARO EN REVISIÓN 26/2021. 6 DE OCTUBRE DE 2021. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. DISIDENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIÉN FORMULÓ VOTO PARTICULAR. PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: CARLOS MANUEL BARÁIBAR TOVAR.

Ciudad de México. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante sesión celebrada el seis de octubre de dos mil veintiuno, dicta la siguiente resolución.

Vistos los autos para resolver el amparo en revisión **26/2021**; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Antecedentes relevantes.**

2. I. El agente del Ministerio Público investigador, con adscripción en Ciudad Victoria, Tamaulipas, el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, ejerció acción penal en contra de *********, por el delito de **tentativa de violación**, previsto y sancionado por los artículos 273, en relación con el 27 del Código Penal del Estado de Tamaulipas. Tocó conocer al Juez Primero de Primera Instancia Penal del Primer Distrito Judicial del Estado, quien radicó la causa penal bajo el número *********.

3. II. El Juez libró orden de aprehensión en contra del procesado.¹ El veinte de septiembre de dos mil dieciséis, fue puesto a disposición ante dicho juzgado y le fue impuesta la **medida cautelar de prisión preventiva**.

¹ El diecinueve de septiembre de dos mil dieciséis.



4. **III.** El veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis, el Juez de la causa dictó auto de formal prisión en contra de ***** por el delito de **tentativa de violación**.

5. **IV.** El hoy recurrente promovió incidente no especificado con el fin de solicitar la **revisión de la medida cautelar de prisión preventiva** para obtener el beneficio de la libertad provisional, el cual se radicó con el expediente *****².

6. Solicitó que se revisara la prisión preventiva que le fue impuesta bajo el sistema penal mixto, a la luz del artículo quinto transitorio del decreto por el que se reformó el Código Nacional de Procedimientos Penales,³ así como los artículos 153 a 171 y 176 al 182 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Apeló al principio de mínima intervención y al principio de presunción de inocencia; específicamente expresó que de conformidad con los artículos 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales y 19 constitucional, el delito de tentativa de violación no amerita prisión preventiva oficiosa, pues a su consideración sólo aplica para el delito consumado.

7. **V.** El Juez de Distrito resolvió el incidente no especificado y lo declaró improcedente.⁴ Consideró correcta la aplicación del artículo quinto transitorio del decreto aludido. A su juicio, para resolver sobre la procedencia o improcedencia de una imposición, revisión, sustitución, modificación o cese de una medida cautelar es necesario analizar: a) la existencia de una medida privativa de la libertad o de prisión preventiva; b) que ésta se hubiese decretado mediante mandamiento judicial dictado con base en los lineamientos del sistema tradicional; y, c) evaluar la pretensión en términos de los artículos 153 a 171 del Código Nacional de Procedimientos Penales y el artículo 19 constitucional.⁵

² Mediante escrito de treinta de noviembre de dos mil diecisiete.

³ Publicado el diecisiete de junio de dos mil dieciséis.

⁴ El uno de febrero de dos mil dieciocho.

⁵ Citó el criterio jurisprudencial de título y subtítulo: "PRISIÓN PREVENTIVA. PROCEDE QUE LOS INculpados EN EL SISTEMA PROCESAL PENAL MIXTO SOLICITEN LA REVISIÓN DE DICHA MEDIDA, DE CONFORMIDAD CON EL CONTENIDO DEL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL



8. Aceptada esta premisa, el Juez de Distrito consideró que era procedente la revisión de la medida cautelar impuesta y que se cumplían los primeros dos requisitos. Sin embargo, respecto al tercer requisito estimó que, de acuerdo con lo establecido en los artículos 168 y 170 del Código Nacional, el encausado no acreditó tener un arraigo en la ciudad, por lo que **se podía presumir que podría darse a la fuga.**

9. También argumentó que ese riesgo era presumible dada la **penalidad del delito** atribuido, que es grave en términos de la legislación local aplicable. Dio cuenta de que el fiscal adscrito no aportó ningún dato de prueba para presumir que el encausado implicaba un peligro para la víctima directa, para los ofendidos, los testigos, o para la sociedad en general.

10. Finalmente, el Juez consideró que el artículo 19 constitucional no hacía esta distinción entre el delito consumado y la tentativa. Por tanto, concluyó que todas las modalidades del delito de violación ameritan prisión preventiva oficiosa.

11. **VI.** Inconforme con dicha determinación, ***** interpuso recurso de apelación. El Magistrado de la Sala Regional de Ciudad Victoria del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Tamaulipas, radicó y formó el toca penal *****.

12. En la sentencia de veintidós de junio de dos mil dieciocho se estableció, además de avalar lo resuelto en el incidente, que la aplicación de la prisión preventiva oficiosa al delito de violación en grado de tentativa no implica una interpretación de forma analógica o una vulneración al principio de exacta aplicación de la ley penal. A su juicio, la tentativa no integra por sí misma un ilícito al que corresponda un específico tipo penal, sino que implica la ejecución de un delito que no logra su plena consumación por causas ajenas a la voluntad del agente. Finalmente se confirmó la interlocutoria de mérito.

CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 17 DE JUNIO DE 2016. ". Registro digital: 2015309. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materias constitucional y penal. Tesis 1a./J. 74/2017 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 47, Tomo I, octubre de 2017, página 453.



13. SEGUNDO.—**Amparo indirecto.** En contra de la anterior determinación, ***** promovió juicio de amparo indirecto,⁶ señalando como autoridad responsable al Magistrado de la Sala Regional, en Ciudad Victoria del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Tamaulipas.

14. El Juez Décimo Primero de Distrito en el Estado de Tamaulipas registró el asunto con el expediente ***** y admitió a trámite la demanda.⁷ Seguido el juicio por su cauce legal, celebró audiencia constitucional⁸ y el veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho dictó sentencia, en la que negó la protección federal solicitada.

15. TERCERO.—**Recurso de revisión.** Inconforme, el quejoso interpuso recurso de revisión (expediente auxiliar *****).⁹ El Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región,¹⁰ consideró carecer de competencia legal para conocer del fondo del asunto y lo remitió a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por subsistir un tema relacionado con la interpretación del artículo 19 constitucional, párrafo segundo.

16. CUARTO.—**Trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Por acuerdo de quince de mayo de dos mil diecinueve, el presidente de la Suprema Corte admitió a trámite la solicitud de ejercicio de facultad de atracción *****; ordenó el envío de los autos a la Primera Sala; y el turno a la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

17. Esta Primera Sala determinó reasumir competencia originaria para conocer del amparo en revisión ***** (cuaderno auxiliar *****).¹¹

18. Por acuerdo de veintidós de febrero de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el

⁶ Por escrito presentado el dieciséis de julio de dos mil dieciocho, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Tamaulipas.

⁷ Mediante acuerdo de diecisiete de julio de dos mil dieciocho.

⁸ El siete de septiembre de dos mil dieciocho.

⁹ Por escrito presentado el veintitrés de octubre de dos mil dieciocho, en la Oficialía de Partes del Juzgado Décimo Primero de Distrito en el Estado de Tamaulipas.

¹⁰ Mediante resolución de fecha veintinueve de marzo de dos mil diecinueve.

¹¹ Mediante resolución de siete de octubre de dos mil veinte. Resuelta por unanimidad de cinco votos.



amparo en revisión bajo el secuencial **26/2021**; acordó el avocamiento; y turnó el recurso de revisión al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en su calidad de Ministro integrante de la Primera Sala.

19. Finalmente, por acuerdo de fecha dieciséis de abril de dos mil veintiuno, la Ministra presidenta de esta Primera Sala se avocó al conocimiento del asunto y ordenó el envío de los autos al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en su carácter de ponente.

CONSIDERANDO:

20. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del recurso de revisión en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83, primer párrafo, de la Ley de Amparo; 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y conforme a lo previsto en el Acuerdo General Plenario Número 5/2013, punto tercero, en relación con el segundo, fracción III, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en atención a que se interpuso contra una resolución dictada por un Juez de Distrito en la audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto. Juicio en el que subsiste un tema de constitucionalidad relativo a **la interpretación que debe darse al artículo 19 constitucional, segundo párrafo**, sobre si en los procesos penales de corte acusatorio, el grado de consumación del delito atribuido **–tentativa–**, condiciona la imposición de **prisión preventiva oficiosa**.

21. SEGUNDO.—**Oportunidad y legitimación.** Es innecesario ocuparse de la oportunidad en la presentación del recurso de revisión, así como de la legitimación de quien lo interpuso, pues de ambos temas ya se ocupó el Tribunal Colegiado de Circuito que previno en su conocimiento.

22. TERCERO.—**Procedencia.** El recurso de revisión es procedente en virtud de que se hace valer en contra de la sentencia dictada en la audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto, en el que subsiste el tópico



de constitucionalidad relativo a la interpretación que debe darse al párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Federal.¹²

23. CUARTO.—**Cuestiones necesarias para resolver el asunto.** Con la finalidad de estar en aptitud de resolver este recurso, se estima pertinente reflejar, en esencia y en lo que interesa, los conceptos de violación expuestos en la demanda de amparo indirecto, las consideraciones que al respecto se establecieron en la sentencia recurrida, y los agravios hechos valer en este recurso de revisión.

I. Conceptos de violación.

1. Violación al principio pro-persona. Atendiendo a la aplicación del principio pro persona establecido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe entenderse que el párrafo segundo del artículo 19 constitucional y párrafo tercero del diverso 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, sólo establecen prisión preventiva oficiosa para el delito consumado de violación y no en caso de tentativa.

2. Violación al principio de prohibición de aplicación analógica, taxatividad y exacta aplicación de la ley. La Sala responsable se equivocó al argumentar que el tipo penal de violación es considerado como aquellos que la ley establece que ameritan prisión preventiva oficiosa y que dicha calificación debe extenderse a su tentativa, pues la acción de quien intenta, pero no consume es tan reprobable como la acción consumada. Con ello, la Sala responsable violó el principio que prohíbe la aplicación analógica de la ley penal o por mayoría en materia penal; y, como consecuencia, también infringió los principios de exacta aplicación de la ley, de la no distinción donde la ley no distingue y el de legalidad en su vertiente de taxatividad.

3. Aplicación incorrecta de tesis. La Sala responsable aplicó incorrectamente tesis referentes al auto de formal prisión y libertad bajo caución, pues estos supuestos no conforman su caso.

¹² No fueron hechas valer causales de improcedencia que ameriten ser estudiadas en esta ejecutoria.



4. Incorrecta actuación del representante social. El Ministerio Público no demostró que fuera necesaria la prisión preventiva.

5. Violación al principio de presunción de inocencia. Lo elevado de la pena de prisión que pudiera aplicarse al delito por el cual se le procesa es un argumento insuficiente para negarle el beneficio de la sustitución de la prisión preventiva por otra medida cautelar que sea proporcional a su caso. Afirmar lo contrario sería prejuzgar y tratarlo como culpable.

II. Sentencia del Juez de Distrito.

1. Resultan **infundados** los conceptos de violación tendentes a combatir, que de conformidad con los artículos 19 constitucional y 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, cuando se lee "prisión preventiva oficiosa para el delito de violación" también debe leerse "prisión preventiva oficiosa para la **tentativa** de violación".

La tentativa no integra por sí misma un ilícito al que corresponda un específico tipo penal, sino que implica la ejecución de un delito que se detiene en un punto del *iter criminis* antes de alcanzar su plena consumación, la cual no se logra por causas ajenas a la voluntad del agente, y porque en el delito tentado es manifiesta la ejecución dolosa de los actos tendientes de consumación. Concluyó que la legislación nacional, para determinar los delitos que se encuentran establecidos como de prisión preventiva oficiosa, también deben considerarse graves aun cometidos en tentativa.

Asimismo, sostuvo que de una interpretación de los artículos 19 constitucional y 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, la norma establece como delito grave el delito de violación, sin que se hagan distinciones en los tentados toda vez que la tentativa es una figura sustantiva que nada afecta al tipo penal, *en virtud de que es exactamente lo mismo*.

Es decir, *el hecho de que la violación sea un delito consumado o un delito en grado de tentativa, no afecta la situación de que la conducta delictiva merezca prisión preventiva oficiosa; máxime que la ley protege al bien jurídico tutelado que en este caso es la libertad sexual, por lo que el hecho de que no se hubiese*



consumado por causas ajenas a la voluntad del imputado, *es únicamente para la imposición de la pena a imponer en caso de resultar penalmente responsable*, además en ambos casos nos encontramos ante la comisión de un delito doloso, es decir, existió presuntamente el ánimo del imputado en causar un daño a la víctima, que si bien no se consumó fue por causas ajenas a su voluntad.

Para reforzar su argumentación, el Juez de Distrito realizó una interpretación sistemática de los referidos preceptos con el artículo 150 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Concluyó que, si bien el numeral se refiere a la figura de detención en caso urgente, debe considerarse que la fracción del numeral que señala que los delitos graves se considerarán graves aun tratándose de tentativa punible, debe aplicarse para el caso de prisión preventiva oficiosa. En esa tesitura, el Juez de Distrito consideró que la autoridad responsable no hizo una aplicación por analogía.

2. Son infundados los conceptos de violación que buscan demostrar la violación del principio de taxatividad, pues la justificación de considerar que la tentativa de violación amerita prisión preventiva oficiosa reside en los artículos 19 constitucional, 150 y 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en los cuales se establece que el juzgador del conocimiento ordenará la prisión preventiva oficiosamente cuando se trate del delito de violación, además, que para analizar el grado de suficiencia en la claridad de una expresión no debe tenerse en cuenta sólo el texto de la ley, sino que puede acudirse tanto a la gramática, como a su contraste en relación con otras expresiones contenidas en la misma disposición normativa, así como al contexto en el cual se desenvuelven las normas y a sus posibles destinatarios.

3. No asiste razón al quejoso en el sentido que la responsable tuvo que atender a la aplicación del principio pro persona establecido en el artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución Federal, en relación con el párrafo segundo del 19 constitucional y párrafo tercero del diverso 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, los cuales a su consideración sólo establecen prisión preventiva oficiosa para el delito consumado de violación y no en caso de tentativa.



Ello, porque la verificación de la resolución judicial que constituye el acto reclamado se realizó desde una perspectiva constitucional y ámbito de legalidad, y una vez superadas tales exigencias, no procede resolver las cuestiones planteadas de manera favorable a sus pretensiones, ni siquiera so pretexto de establecer la interpretación más amplia o extensiva que se aduzca, ya que en modo alguno ese principio puede ser constitutivo de "derechos" alegados o dar cabida a las interpretaciones más favorables que sean aducidas, cuando tales interpretaciones no encuentran sustento en las reglas de derecho aplicables, ni pueden derivarse de éstas, porque, al final, es conforme a las últimas que deben ser resueltas las controversias correspondientes.

4. Son infundados los conceptos de violación en donde el quejoso señaló que el Ministerio Público no justificó que fuera necesaria la prisión preventiva oficiosa y que lo elevado de la sanción de prisión que pudiera aplicarse al delito por el cual se le procesa es insuficiente para negarle el beneficio de la sustitución de la prisión preventiva.

Esto es así, toda vez que la confirmación de la resolución del Juez de primera instancia versó en la sola circunstancia de que el delito por el que se le sigue el proceso penal en su contra (violación), es de los considerados en los artículos 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, como de los que ameritan prisión preventiva oficiosa, por lo que era innecesario atender a dichas cuestiones.

III. Agravios.

I. El Juez de Distrito interpretó de manera incorrecta las normas consagradas en los artículos 1o., 14, 19 de la Constitución Federal; 161, 167, 256, 266, 266 Bis, en relación con el 150, todos del Código Nacional de Procedimientos Penales, y 109 del Código de Procedimientos Penales de Tamaulipas, violando los principios de legalidad, taxatividad, exacta aplicación de la ley, no retroactividad e interpretación por analogía.

Principios que también le fueron violados al negarle el amparo, pues no se advirtió que su prisión preventiva oficiosa se originó cuando la tentativa de violación merecía esa medida cautelar, pero con la entrada en vigor del segundo



párrafo del artículo 19 constitucional y del artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, la tentativa de violación no se establece como delito que merezca prisión preventiva oficiosa.

Por lo que es inválido el argumento de que si la violación merece prisión preventiva oficiosa, también la merece la tentativa del ilícito porque no es un delito autónomo del delito de violación, sino un grado de consumación del mismo.

Asevera el recurrente, que el anterior no es un argumento del legislador, éste no lo utilizó porque es evidente que no equiparó la tentativa al delito consumado y, por tanto, tampoco es válido, como lo hizo el Juez de Distrito, equiparar ambas conductas con base en el artículo 150 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Alega que no es válida esa equiparación, toda vez que a su parecer ésta debe ser expresa en la ley.

La sentencia impugnada deriva de la aplicación aislada del mencionado artículo 150, en donde se le da un alcance ajeno, pues la norma es clara al señalar que se considera como delito grave la tentativa punible de determinados ilícitos, pero sólo para la detención de una persona en el supuesto de caso urgente y no para decretar la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa; esto, de conformidad con el principio de exacta aplicación de la ley, a la no distinción donde la norma no lo hace, y a la interpretación pro persona.

Afirma que ni en el párrafo segundo del artículo 19 constitucional ni en el Código Nacional de Procedimientos Penales se incluye expresamente la tentativa de delito grave como merecedora de prisión preventiva oficiosa. En esa tesitura, concluye que una restricción a la libertad no puede quedar a la libre interpretación del juzgador, pues se requiere de norma expresa para restringir oficiosamente la libertad personal mediante prisión preventiva.

2. En aplicación del principio pro persona, la tentativa de violación no debe comprenderse dentro del supuesto de delito que merezca prisión preventiva oficiosa, pues al no establecerse normativamente, debe entenderse que dicha prisión únicamente debe aplicar para los supuestos expresamente regulados.



Por tanto, el recurrente concluye que la sentencia impugnada viola los principios constitucionales derivados del artículo 14 constitucional en materia de interpretación y aplicación de la ley penal.

24. QUINTO.—**Estudio de fondo.** El planteamiento que requiere el ejercicio de interpretación Constitucional y ponderación de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, radica específicamente en resolver si la medida cautelar consistente en la imposición de la **prisión preventiva oficiosa**, prevista para el **delito de violación**, se extiende a la **tentativa de violación**.

25. Como eje rector del análisis a desarrollar se emplearán las normas bajo escrutinio. A saber:

Artículo 19, párrafo segundo, Constitución Federal. "... El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. **El Juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos** de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, **violación**, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la Nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud."

Artículo 167, párrafo tercero, Código Nacional de Procedimientos Penales. "... "El Juez de Control en el ámbito de su competencia, **ordenará la prisión preventiva oficiosamente en los casos** de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, **violación**, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales



con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la Nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud."

26. Ambos preceptos señalan que el Juez competente debe ordenar la **prisión preventiva oficiosa** en los "**casos**" en que la conducta delictiva sea **violación**. La interrogante reside en qué debe entenderse por "casos de violación", pues de una interpretación literal no queda claro si la disposición hace referencia únicamente a la conducta típica de violación consumada en donde se afectó el bien jurídico tutelado **–delito de violación–** o también a aquellos casos en donde se pugne parte del *iter criminis* de la violación, sin que se consuma el delito y donde no se afectó el bien jurídico tutelado **–tentativa de violación–**.

27. La interrogante se refuerza de una interpretación sistemática del Código Nacional de Procedimientos Penales, toda vez que en ciertas ocasiones el legislador ha hecho una diferenciación entre delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa y la tentativa punible de dichos delitos. El artículo 150 del referido ordenamiento para señalar que es posible ordenar la detención de una persona bajo la figura de caso urgente en los casos de delitos que ameriten prisión preventiva oficiosa (por ser delitos graves), de manera explícita e independiente refiere que también deben incluirse las tentativas de los referidos delitos.¹³ No le bastó al legislador referirse únicamente a los delitos que ameriten prisión preventiva

¹³ "Artículo 150. Supuesto de caso urgente. Sólo en casos urgentes el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad y fundando y expresando los datos de prueba que motiven su proceder, ordenar la detención de una persona, siempre y cuando concurran los siguientes supuestos:

"I. Existan datos que establezcan la existencia de un hecho señalado como **delito grave** y que exista la probabilidad de que la persona lo cometió o participó en su comisión. **Se califican como graves**, para los efectos de la detención por caso urgente, **los delitos señalados como de prisión preventiva oficiosa** en este código o en la legislación aplicable, así como aquellos cuyo término medio aritmético sea mayor de cinco años de prisión;

"II. Exista riesgo fundado de que el imputado pueda sustraerse de la acción de la justicia; y,



para también incluir a las tentativas punibles, sino que expresó de manera independiente que también debían incluirse los casos en que se actualizaran éstas. En esta disposición, el legislador hace una distinción entre delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa –delitos consumados– y su tentativa punible. Por tanto, es válido cuestionar si la misma lógica permea en el artículo 167 del mismo ordenamiento.

28. Bajo ese contexto, corresponde interpretar ambas disposiciones normativas y verificar si cuando hacen referencia textual a los "casos de violación" igualmente se contemplan los "casos de tentativa de violación".

29. De conformidad con el principio pro persona, debe acudirse a la norma o a la interpretación más restringida si se busca establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o de su suspensión extraordinaria. De ese modo, se debe optar por la interpretación que sea compatible con nuestro Máximo Ordenamiento y que proteja a los gobernados en términos más amplios.¹⁴

30. Para ese efecto, debe tomarse en cuenta que la prisión preventiva tiene las siguientes características fundamentales:

- Es una medida cautelar cuya finalidad es preservar las condiciones que permiten la continuación del proceso en óptimas condiciones, incluyendo la presencia del imputado en el procedimiento; la garantía de la seguridad de la víctima, ofendido o testigo; y la evasión de obstaculizaciones del procedimiento.¹⁵
- Es una medida que debe aplicarse bajo el principio de subsidiariedad, de *ultima ratio*, es decir, que sólo es aplicable cuando el resto de las medidas no permiten la continuidad del proceso.¹⁶

"III. Por razón de la hora, lugar o cualquier otra circunstancia, no pueda ocurrir ante la autoridad judicial, o que de hacerlo, el imputado pueda evadirse. Los delitos previstos en la fracción I de este artículo, **se considerarán graves, aun tratándose de tentativa punible.** ..."

¹⁴ Registro digital: 2018696. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia constitucional. Tesis: 1a. CCLXIII/2018 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 337, tipo: aislada.

¹⁵ Al respecto, ver artículo 153 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

¹⁶ Al respecto, ver párrafo segundo del artículo 19 constitucional, así como el párrafo primero del artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales.



- No puede ser empleada como una sanción penal anticipada.¹⁷

31. Indudablemente la tentativa de violación puede encuadrar en una de las finalidades que busca alcanzar la prisión preventiva y, por tanto, ésta puede ser impuesta sobre dicha tentativa. La presencia del sujeto activo podría no estar asegurada; la seguridad de la víctima, ofendido o testigo, podrían estar en peligro; el proceso penal podría ser obstaculizado; y la prisión preventiva podría ser la única medida que asegure que no sucedan estas circunstancias.

32. No obstante, este Máximo Tribunal no puede generar una regla absoluta o automática a esta específica situación. Esto es así, porque la inclusión por extensión en las hipótesis normativas reguladas en los artículos 19 constitucional y 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, desconoce el marco constitucional que define el sentido y alcance de la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa.

33. De conformidad con el artículo 9.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la prisión preventiva no debe ser la regla general, sino la **excepción** como una medida cautelar.

34. La Corte Interamericana de Derechos Humanos parte de la premisa de que la medida cautelar de prisión preventiva es excepcional y que **se encuentra limitada por los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad**.¹⁸

35. Éste es el criterio constitucional vinculante, criterio que no niega la posibilidad de imponer prisión preventiva, sino que permite el análisis de distintas medidas cautelares, para que cuando se imponga la prisión preventiva, se imponga cuando de verdad no haya una medida más benigna a los derechos de los imputados y al menos igual de eficaz.

36. También la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la aplicación subsidiaria de la prisión preventiva,

¹⁷ Al respecto, ver último párrafo del artículo 155 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

¹⁸ Corte IDH. Caso Amrhein y otros Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de abril de 2018. Serie C, No. 354.



interpretando los alcances de la medida, y orientando a los operadores jurídicos para imponer medidas idóneas y más benignas, antes de la **privación de la libertad** de una persona presuntamente inocente.¹⁹

37. El propio Código Nacional de Procedimientos Penales establece la posibilidad de imponer prisión preventiva bajo un marco de análisis de riesgo en donde a petición de parte (Ministerio Público, víctima u ofendido o asesor jurídico), el Juez de Control pueda imponerla, siempre constreñido a las causales de procedencia señaladas en el artículo 154 del Código Nacional de Procedimientos Penales, así como al deber de motivar que la imposición de la medida cumple con las finalidades enunciadas por el artículo 153 del mismo ordenamiento.²⁰

38. Indefectiblemente el Juez de Control tiene el deber de resolver las medidas cautelares para cada caso concreto, bajo un análisis de racionalidad que le permita hacer un estudio de riesgo para imponer la medida cautelar más idónea, proporcional y menos lesiva para el imputado.²¹

39. Por tanto, al recopilar todas las líneas argumentativas aquí desarrolladas, los soportes normativos, el resultado de una interpretación de índole constitu-

¹⁹ Al respecto, ver amparo en revisión 13/2019, resuelto por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ausente: Ministro Luis María Aguilar Morales.

²⁰ Ejercicio de motivación regulado en los artículos 156–172 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

²¹ El Código Nacional de Procedimientos Penales en su artículo 156. Señala: "El Juez de Control, al imponer una o varias de las medidas cautelares previstas en este Código, deberá tomar en consideración los argumentos que las partes ofrezcan o la justificación que el Ministerio Público realice, aplicando el criterio de mínima intervención según las circunstancias particulares de cada persona, en términos de lo dispuesto en el artículo 19 de la Constitución. Para determinar la idoneidad y proporcionalidad de la medida, se podrá tomar en consideración el análisis de evaluación de riesgo realizado por personal especializado en la materia, de manera objetiva, imparcial y neutral en términos de la legislación aplicable. En la resolución respectiva, el Juez de Control deberá justificar las razones por las que la medida cautelar impuesta es la que resulta menos lesiva para el imputado."

A este efecto, verbigracia, el propio Código Nacional de Procedimientos Penales ofrece parámetros para la evaluación de riesgo en sus artículos 168, 169 y 170. Asimismo, el mismo ordenamiento ofrece a las partes y al Juez de Control herramientas para la evaluación de riesgo, tal como el ofrecimiento de pruebas en sus artículos 163 y 171, la evaluación de riesgo de medidas cautelares distintas a la prisión preventiva en el artículo 164, la posibilidad de debatir la necesidad de las medidas cautelares en su artículo 158, así como la posibilidad de tomar en consideración análisis de riesgo realizado por personal especializado en la materia en su artículo 156.



cional, esta Suprema Corte arriba a la conclusión que la descripción típica de la tentativa de violación no está prevista en los artículos 19 constitucional y 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para efectos de extender la imposición de la medida cautelar de **prisión preventiva oficiosa**.

40. La imposición de la medida debe ser vista en estricto apego al principio de subsariedad; permitiendo siempre que se imponga la prisión preventiva cuando se considere actualizada, pero no de manera inmediata, no como punto de partida, sino como punto de posible llegada.

41. Habrá casos en que la víctima falleció por causas ajenas a la tentativa de violación; el imputado cuente con edad avanzada; subsista o sobrevenga alguna discapacidad que implique arraigo o disminuya el riesgo de eludir el seguimiento de un procedimiento; como muchos otros supuestos.

42. Se insiste, la autoridad competente deberá analizar cada caso concreto previo a la imposición de la medida cautelar idónea y correspondiente, en todos los casos, pero en tratándose de tentativa de violación, al no estar prevista de manera expresa en la Constitución ni en el Código Nacional de Procedimientos Penales, no podrá imponer la medida por extensión, es decir, de manera oficiosa.

43. Si el caso lo amerita, se podrá imponer la prisión preventiva, pero –justificada–, cumpliendo las evaluaciones de riesgo y cada uno de los parámetros que prevé la norma procesal.²²

44. En ese contexto, esta Primera Sala considera **fundados** los agravios del recurrente tendentes a combatir los artículos analizados, cuando se extiende la imposición de la medida cautelar relativa a la prisión preventiva oficiosa al delito de tentativa de violación, siendo que únicamente se prevé para el delito de violación –consumado–.

45. En distinto concepto de violación el recurrente alegó que tampoco es válido el ejercicio realizado por el Juez de Distrito en donde equipara el delito

²² Al respecto, ver el tipo de medidas reguladas en el artículo 155 del Código Nacional de Procedimientos Penales.



de violación y la tentativa de violación con base en el artículo 150 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

46. Desde la óptica del recurrente, la norma es clara al señalar que se considera como delito grave la tentativa punible del delito de violación, pero sólo para la **detención de una persona en el supuesto de caso urgente** y no para decretar la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa; esto, de conformidad con los principios de exacta aplicación de la ley, de no distinción donde la norma no lo hace, y de interpretación pro persona.

47. A consideración del Juez de Distrito, el hecho de que el artículo 150 del Código Nacional de Procedimientos Penales señale que se considera delito grave para efectos de ese artículo la tentativa de violación implica que lo mismo debe considerarse para el caso de prisión preventiva oficiosa, es decir, para el artículo 167 del mismo código.

48. El Código Nacional de Procedimientos Penales señala:

"Artículo 150. Supuesto de caso urgente

"Sólo en casos urgentes el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad y fundando y expresando los datos de prueba que motiven su proceder, ordenar la detención de una persona, siempre y cuando concurran los siguientes supuestos:

"I. Existan datos que establezcan la existencia de un hecho señalado como delito grave y que exista la probabilidad de que la persona lo cometió o participó en su comisión. **Se califican como graves, para los efectos de la detención por caso urgente, los delitos señalados como de prisión preventiva oficiosa** en este código o en la legislación aplicable, así como aquellos cuyo término medio aritmético sea mayor de cinco años de prisión;

"II. Exista riesgo fundado de que el imputado pueda sustraerse de la acción de la justicia; y,

"III. Por razón de la hora, lugar o cualquier otra circunstancia, no pueda ocurrir ante la autoridad judicial, o que de hacerlo, el imputado pueda evadirse.



"Los delitos previstos en la fracción I de este artículo, se considerarán graves, aun tratándose de tentativa punible."

49. Del contenido del precepto se concluye que ofrece una definición auténtica de lo que debe tenerse por delito grave para los casos de detención por caso urgente, a saber: "*Se califican como graves, **para los efectos de la detención por caso urgente**, los delitos señalados como de prisión preventiva oficiosa en este código o en la legislación aplicable, así como aquellos cuyo término medio aritmético sea mayor de cinco años de prisión ... **Los delitos previstos en la fracción I de este artículo, se considerarán graves, aun tratándose de tentativa punible ...***".

50. En ese tenor, se afirma que el adjetivo *grave* que califica a la tentativa punible, únicamente lo califica para efectos de la detención por caso urgente; y que no es extensible al artículo 167 del mismo ordenamiento, pues este último se refiere a una figura distinta, la prisión preventiva oficiosa, no a la detención por caso urgente.

51. El hecho de que el artículo 150 señale de manera expresa que para efectos de la figura de detención por caso urgente debe entenderse a la tentativa punible como grave, refleja que el legislador, cuando ha querido calificar grave a la tentativa para efectos de determinada figura lo ha hecho de manera expresa.

52. Por el contrario, cuando por economía legislativa ha querido reflejar qué cuestiones relacionadas con la tentativa deben aplicar a otros artículos, también lo ha hecho de manera expresa, tal es el caso de la propia definición de tentativa previamente citada.

53. Además, dar el alcance que pretende dar el Juez de Distrito a la extensión del adjetivo *grave* a la tentativa de violación es diametralmente distinto a aquel que tiene en la figura de caso urgente. En esta última se abre la posibilidad de decretar la detención por caso urgente –debiendo acompañarse de una fundamentación y motivación más amplia–. Por el contrario, en la figura de prisión preventiva, se decreta la restricción de la libertad de manera inmediata por un tiempo prolongado, soslayando su naturaleza subsidiaria.



54. Por tanto, esta Primera Sala califica como **fundado** el agravio del recurrente relativo a que se viola en su perjuicio el principio de legalidad al extender el calificativo de grave a la tentativa con base en la definición auténtica establecida en el referido artículo 150.

55. Al margen de lo anterior, esta decisión no presupone ni avala la convencionalidad de la prisión preventiva oficiosa; pues dicho tema escapa al estudio de constitucionalidad que integra esta ejecutoria del índice de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se limitó, únicamente, a determinar si de conformidad con los artículos 19 constitucional y 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, la imposición de la prisión preventiva oficiosa prevista para el delito de violación se extiende a la tentativa de violación. Por tanto, este Alto Tribunal podrá avocarse al estudio de la convencionalidad de la prisión preventiva oficiosa en el futuro.

56. SEXTO.—**Reserva de jurisdicción.** En relación con los restantes agravios formulados por el recurrente que tienen por objeto controvertir la legalidad de la resolución reclamada, se reserva jurisdicción al Tribunal Colegiado de origen para su estudio, toda vez que tales argumentos son de estricta legalidad y, por tanto, el estudio de dichos planteamientos necesariamente implica el examen de cuestiones que no son de la competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

57. En consecuencia, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se **revoca** la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **ampara** y protege a ***** por las consideraciones precisadas en el **considerando quinto** de este fallo.

TERCERO.—Se **reserva jurisdicción** al Tribunal Colegiado de origen para los efectos precisados en el **último considerando** de la presente resolución.



Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, devuélvanse los autos relativos al lugar de su 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 mayoría de cuatro votos de las y los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. En contra del emitido por el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva su derecho a formular voto particular.

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 se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que se encuentra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis aislada y de jurisprudencia 1a. CCLXIII/2018 (10a.) y 1a./J. 74/2017 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 21 de enero de 2022 a las 10:22 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 24 de enero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en relación con el amparo en revisión 26/2021.

1. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en **sesión de seis de octubre de dos mil veintiuno**, por mayoría de cuatro votos,¹ el amparo en revisión citado al rubro, en el sentido de revocar la sentencia

¹ De los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Ana



recurrida; conceder el amparo solicitado por la parte quejosa y reservar jurisdicción al Tribunal Colegiado del conocimiento.

Razones de la sentencia

En la ejecutoria se afirmó que el tema a resolver radica en determinar si la medida cautelar consistente en la imposición de la **prisión preventiva oficiosa**, prevista para el **delito de violación**, se extiende a su comisión en grado de **tentativa**. En ese contexto, en la sentencia se analizan el contenido de los artículos 19, párrafo segundo, de la Constitución Federal y 167, párrafo tercero, del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Así, en la ejecutoria se afirmó, que ambos preceptos señalan que el Juez competente debe ordenar la **prisión preventiva oficiosa** en los "**casos**" en que la conducta delictiva sea **violación**. La interrogante reside en qué debe entenderse por "casos de violación", pues de una interpretación literal no queda claro si la disposición hace referencia únicamente a la conducta típica de violación consumada en donde se afectó el bien jurídico tutelado **–delito de violación–** o también a aquellos casos en los que se realizó parte del *iter criminis* de la violación, sin que se consume el delito y donde no se afectó el bien jurídico tutelado **–tentativa de violación–**.

Una vez realizado el estudio de las normas citadas, la mayoría de los integrantes de esta Primera Sala concluyó que la descripción típica de la tentativa de violación no está prevista en los artículos 19 constitucional y 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para efecto de extender la imposición de la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa.

Por otro lado, en la sentencia se indicó que la autoridad competente deberá analizar cada caso concreto previo a la imposición de la medida cautelar idónea y correspondiente, pero en tratándose de tentativa de violación, al no estar prevista de manera expresa en la Constitución ni en el Código Nacional de Procedimientos Penales, no podrá imponer la medida por extensión, es decir, de manera oficiosa.

Además, se dijo que, si el caso lo amerita, se podrá imponer la prisión preventiva justificada, cumpliendo las evaluaciones de riesgo y cada uno de los parámetros que prevé la norma procesal para dicha medida cautelar. Derivado de lo

Margarita Ríos Farjat. En contra del emitido por el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó su derecho a formular el presente voto particular.



anterior, esta Primera Sala declaró **fundados** los agravios del recurrente tendientes a combatir los artículos analizados, cuando extienden la imposición de la medida cautelar relativa a la prisión preventiva oficiosa al delito de tentativa de violación, siendo que únicamente se prevé para el delito de violación consumado.

Por otro lado, se dijo que el recurrente alegó que tampoco es válido el ejercicio realizado por el Juez de Distrito en donde equipara el delito de violación y la tentativa de violación con base en el artículo 150 del Código Nacional de Procedimientos Penales, pues en su opinión, la norma es clara al señalar que se considera como delito grave la tentativa punible del delito de violación, pero sólo para la **detención de una persona en el supuesto de caso urgente** y no para decretar la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa.

Al respecto, en la ejecutoria se indicó que el artículo 150 del Código Nacional de Procedimientos Penales define lo que debe entenderse por delito grave para los casos de detención por caso urgente, esto es: "*Se califican como graves, para los efectos de la detención por caso urgente, los delitos señalados como de prisión preventiva oficiosa en este código o en la legislación aplicable así como aquellos cuyo término medio aritmético sea mayor de cinco años de prisión ... Los delitos previstos en la fracción I de este artículo, se considerarán graves, aun tratándose de tentativa punible ...*"

En ese sentido, se afirmó que el adjetivo **grave** que califica a la tentativa punible, únicamente lo califica para efectos de la detención por caso urgente, lo cual no es extensible al artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, pues este último se refiere a una figura distinta, la prisión preventiva oficiosa, no a la detención por caso urgente.

Por ello, se consideró que el alcance que pretende dar el Juez de Distrito a la extensión del adjetivo *grave* a la tentativa de violación es diametralmente distinto a aquel que tiene en la figura de caso urgente. En esta última se abre la posibilidad de decretar la detención por caso urgente –debiendo acompañarse de una fundamentación y motivación más amplia–. Por el contrario, en la figura de prisión preventiva, se decreta la restricción de la libertad de manera inmediata por un tiempo prolongado, soslayando su naturaleza subsidiaria.

Por tanto, en la sentencia se calificó como **fundado** el agravio del recurrente relativo a que se viola en su perjuicio el principio de legalidad al extender el calificativo de grave a la tentativa con base en la definición establecida en el artículo 150 del Código Nacional de Procedimientos Penales.



II. Razones del disenso

Respetuosamente, no comparto la metodología que se empleó en la sentencia, a mi juicio la comisión en grado de tentativa de los delitos que se encuentran incluidos dentro del catálogo que al efecto estableció el constituyente en el artículo 19 de la Constitución General, lleva al Juez a decretar prisión preventiva oficiosa. En ese sentido, bajo la premisa de que el delito de violación en grado de tentativa, desde mi perspectiva, está incluido en los delitos contra los cuales procede la medida cautelar excepcional de que se trata, considero que la ejecutoria debió dirigirse a examinar si el decretar la prisión preventiva oficiosa por cualquiera de los delitos establecidos en dicho numeral constitucional –incluidos en su grado de tentativa– es convencional o no.

En efecto, cuando una causa penal se sigue por la probable comisión, en grado de tentativa, de cualquiera de los delitos comprendidos dentro del catálogo que al respecto refiere el artículo 19 de la Constitución Federal,² los Jueces al momento de examinar la medida cautelar a imponer, se encuentran obligados a aplicar la regla establecida en la Constitución General para los delitos ahí señalados, sin diferenciar si el delito ha sido o no consumado.

La tentativa no integra por sí misma un ilícito al que corresponda un específico tipo penal, sino que implica la ejecución de un delito que se detiene en un punto del *iter criminis* antes de alcanzar su plena consumación, la cual no se logra por causas ajenas a la voluntad del agente, de manera que en el delito tentado es manifiesta la ejecución dolosa de los actos tendientes a su consumación.

² **Artículo 19, párrafo segundo, Constitución Federal.** "... El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. **El Juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos** de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, **violación**, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud."



La actuación típicamente antijurídica del activo y el inminente peligro en que se pone al bien jurídico protegido, aunque no se materialice el resultado típico, son manifestaciones inequívocas de la gravedad de la conducta del agente y de la peligrosidad que éste representa para la sociedad, siendo éstas las razones de mayor peso que han llevado al Constituyente a considerar que esos delitos ameritan "prisión preventiva oficiosa".

Con motivo de ello, si el tipo penal a examinar por el Juez al momento de imponer o analizar la procedencia de una medida cautelar, se encuentra dentro del citado catálogo, la prisión preventiva oficiosa debe extenderse a su tentativa, pues la acción de quien intenta, pero no consuma es tan reprobable como la acción consumada.

Una vez superado ese punto, la sentencia debió dirigirse a examinar, en un control ex officio de convencionalidad tal como lo ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos,³ si el decretar la prisión preventiva oficiosa por cualquiera de los delitos establecidos en el artículo 19 constitucional –incluido en grado de tentativa– resulta convencional o no.

Por tanto, considero que la ejecutoria debió incluir en su análisis si se convalida la figura de prisión preventiva oficiosa prevista en el artículo 19 de la Constitución Federal, o bien, hacer una interpretación conforme –en aras de salvar la convencionalidad de la Constitución– entre lo contenido por aquélla y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que ha sido categórica en sostener que una figura así, es contraria a la Convención Americana sobre Derechos Humanos,⁴ es decir, que es inconvencional.

Lo anterior, me lleva a sostener que la sentencia debió proponerse para ser votada por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, dado que

³ Al respecto véase entre otros: Corte IDH. **Caso Gelman Vs. Uruguay**. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C, No. 221; Corte IDH. **Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México**. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C, No. 220. **En el mismo sentido**: Caso Liakat Ali Alibux Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de enero de 2014, párrafo 151; Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014, párrafo 311.

⁴ Al respecto véase, entre otros: Corte IDH. Caso J. Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2013. Serie C, No. 275; y, Corte IDH. Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, Miembros y Activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C, No. 279.



esa metodología de estudio implicaría reexaminar, con la nueva integración, la jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), cuyos título, subtítulo y texto a la letra dicen:

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

Por las razones expuestas, es que mi voto fue en contra de las consideraciones y sentido de la sentencia de la mayoría, porque en mi opinión, en la ejecutoria se debió analizar, en un control ex officio de convencionalidad, si el decretar la prisión preventiva oficiosa por cualquiera de los delitos establecidos en el artículo 19 de la Constitución Federal –incluido en grado de tentativa– resulta convencional o no.



Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 202, con número de registro digital: 2006224.

Este voto se publicó el viernes 21 de enero de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA. SU IMPOSICIÓN PARA EL DELITO DE VIOLACIÓN NO SE EXTIENDE A LA TENTATIVA DE VIOLACIÓN.

Hechos: Se ejerció acción penal contra una persona por el delito de tentativa de violación y al ponerse a disposición de la autoridad judicial se le impuso la medida cautelar de prisión preventiva, la cual fue impugnada; seguido el cauce legal correspondiente, la parte quejosa promovió juicio de amparo indirecto en el que el Juez negó la protección constitucional, por lo que interpuso recurso de revisión. Así, el Tribunal Colegiado de Circuito que conoció del recurso de revisión remitió los autos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al estimar que carecía de competencia legal para conocer del fondo del asunto, por subsistir un tema relacionado con la interpretación del artículo 19 constitucional. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó reasumir competencia originaria para conocer del amparo en revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la prisión preventiva oficiosa regulada para el delito de violación en los artículos 19 constitucional y 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, no debe extenderse al delito de tentativa de violación.

Justificación: Los artículos 19 constitucional y 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, señalan expresamente que el Juez competente debe ordenar la prisión preventiva oficiosa al cometerse delito de violación. No obstante, la inclusión por extensión en las hipótesis normativas reguladas en esos artículos se aparta del sentido y el alcance de la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa; inclusive de los parámetros convencionales.



De conformidad con el artículo 9, numeral 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la prisión preventiva no debe ser la regla general, sino la excepción como una medida cautelar. La Corte Interamericana de Derechos Humanos parte de la premisa de que la medida cautelar de prisión preventiva es excepcional y que se encuentra limitada por los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad. Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dictado parámetros respecto a la aplicación subsidiaria de la prisión preventiva, interpretando los alcances de la medida, y orientando a los operadores jurídicos para imponer medidas idóneas y más benignas, antes de la privación de la libertad de una persona presuntamente inocente. Por tanto, esta Suprema Corte determina que la descripción típica de la tentativa de violación no está prevista en los supuestos de los artículos 19 constitucional y 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para efectos de extender la imposición de la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa. Luego, la autoridad competente deberá analizar cada caso concreto previo a la imposición de la medida cautelar idónea y correspondiente, en todos los casos, pero en tratándose de tentativa de violación, al no estar prevista de manera expresa en la Constitución ni en el Código Nacional de Procedimientos Penales, no podrá imponer la medida por extensión, es decir, de manera oficiosa.

1a./J. 4/2022 (11a.)

Amparo en revisión 26/2021. 6 de octubre de 2021. Mayoría de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto particular. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Carlos Manuel Baráibar Tovar.

Tesis de jurisprudencia 4/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de doce de enero de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de enero de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 24 de enero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Subsección 2

POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

ACCIÓN DE CANCELACIÓN DE PENSIÓN ALIMENTICIA. SU EJERCICIO PUEDE FORMULARSE, INDISTINTAMENTE, EN UN PROCEDIMIENTO PRINCIPAL O EN UNO INCIDENTAL (LEGISLACIONES DEL ESTADO DE MÉXICO Y VERACRUZ).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 78/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SÉPTIMO CIRCUITO, EL PLENO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO Y EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEGUNDO CIRCUITO. 26 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. SECRETARIA: IRLANDA DENISSE ÁVALOS NÚÑEZ.

II. COMPETENCIA

5. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo; 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción VII, y tercero, del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Tribunal; y el artículo 86, segundo párrafo, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tratarse de una contradicción entre un Tribunal Colegiado de Circuito y el Pleno de otro circuito, así como un diverso Tribunal Colegiado de dis-



tinto circuito (Séptimo, Tercero y Segundo Circuitos, respectivamente), todos especializados en materia civil. Asunto en el que resulta innecesaria la intervención del Pleno.

III. LEGITIMACIÓN

6. La denuncia de la presente contradicción de tesis proviene de parte legitimada porque fue presentada por uno de los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito cuyo criterio es uno de los contendientes, lo que actualiza el supuesto de legitimación previsto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

IV. CRITERIOS DENUNCIADOS

7. Con la finalidad de determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se avoca a analizar las consideraciones y argumentos en las que los Tribunales Colegiados fundaron sus criterios jurisdiccionales. Sin embargo, antes de proceder a tal efecto, conviene tener presente durante el desarrollo del presente asunto la legislación que fue aplicada en los casos que ahora se analizan:

Código de Procedimientos Civiles del Estado de Veracruz	Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco	Código de Procedimientos Civiles del Estado de México (vigente hasta el primero de julio de 2002)
<p>"Artículo 58. Los tribunales no podrán variar ni modificar sus sentencias después de firmadas, salvo en los siguientes casos:</p> <p>"...</p> <p>"II. Las resoluciones dictadas con el carácter de provisionales y las resoluciones dictadas en los juicios de alimentos; en los que versen sobre el ejer-</p>	<p>"Artículo 89-C. Las resoluciones judiciales dictadas con el carácter de provisionales pueden modificarse en sentencia interlocutoria o en la definitiva.</p> <p>"Las resoluciones judiciales firmes dictadas en juicios de alimentos, ejercicio de la patria potestad, guarda y custodia, visitas y convivencia, interdicción, jurisdicción voluntaria y las</p>	<p>"Artículo 223. Las resoluciones dictadas con el carácter de provisionales pueden modificarse en sentencia interlocutoria o en la definitiva.</p> <p>"Las resoluciones judiciales firmes dictadas en negocios de alimentos, ejercicio y suspensión de patria potestad, interdicción, jurisdicción voluntaria y las demás que prevengan</p>



cicio, pérdida o suspensión de la patria potestad, interdicción, jurisdicción voluntaria y las demás que prevengan las leyes, **pueden alterarse y modificarse cuando cambien las circunstancias que afecten el ejercicio de la acción que se dedujo en el juicio correspondiente.**"

demás que prevenga este código y el Código Civil del Estado, **sólo pueden alterarse y modificarse cuando por hechos supervenientes cambien las circunstancias que afecten el ejercicio de la acción que se dedujo oportunamente, se varíe la situación jurídica existente cuando se pronunció la resolución respectiva y ello se demuestre plenamente en el juicio o procedimiento respectivo.**"

las leyes, **pueden alterarse y modificarse cuando cambien las circunstancias que afectan el ejercicio de la acción que se dedujo en el juicio correspondiente.**"

Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito con residencia en Xalapa, Veracruz.

Amparo en revisión 422/2019

Acción de cancelación de pensión alimenticia

a) El veinticinco de junio de dos mil cuatro *****, en representación del entonces menor de edad *****, demandó a ***** el pago de una pensión alimenticia.

b) La demanda se radicó con el número ***** en el Juzgado Cuarto de Primera Instancia en Materia Civil con residencia en Veracruz, Veracruz y seguido el juicio por sus demás trámites, se condenó al demandado al pago de una pensión alimenticia.

c) El ocho de enero de dos mil diecinueve ***** demandó **en la vía incidental**, dentro del propio expediente, **la cancelación de la pensión alimenticia** decretada a favor de su hijo.

d) ***** contestó la demanda incidental y, entre otros aspectos, opuso la excepción de incompetencia, la cual fue sustanciada y remitida para su calificación al tribunal de alzada.



e) La Octava Sala Especializada en Materia Familiar del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz la radicó como toca ***** y el treinta de abril de dos mil diecinueve dictó sentencia en la que declaró infundada la incompetencia planteada.

f) Inconforme, ***** promovió el juicio de amparo indirecto ***** ante el Juzgado Quinto de Distrito en el Estado de Veracruz y una vez sustanciado, el siete de agosto de dos mil diecinueve, se dictó sentencia en la cual se negó al quejoso el amparo solicitado.

g) Contra esta determinación ***** interpuso recurso de revisión, del cual correspondió conocer al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito donde se radicó con el número de expediente ***** y seguido en sus trámites, fue fallado en sesión de nueve de enero de dos mil veinte.

Estudio de fondo

a) El Tribunal Colegiado revocó la sentencia recurrida y concedió el amparo al considerar, en esencia, que **la acción de cancelación de alimentos definitivos** debe desarrollarse a través de una acción autónoma y no a través de un incidente, dado que con él se busca variar la cosa juzgada mediante la justificación del cambio de circunstancias, dadas las limitaciones procesales de los incidentes y el perjuicio en la defensa del acreedor alimentario al limitar sus excepciones y oportunidad de reconvenir.

Criterio del Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito, con sede en el Estado de Jalisco

Contradicción de tesis 10/2014

Acción de modificación de pensión alimenticia

a) La contradicción de tesis tuvo su origen en la denuncia formulada por el presidente del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito sobre la posible contradicción de criterios entre el órgano de su adscripción y el Tercer Tribunal Colegiado en la misma materia y circuito. La síntesis de los criterios contendientes en ella es la siguiente:



i. Recurso de revisión 497/2013 del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito. En el fallo de este asunto, el Tribunal Colegiado consideró esencialmente que la modificación, incremento o disminución de la pensión alimenticia acordada en un convenio de divorcio queda sujeta a las reglas previstas en los artículos 89-C y 618 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, dado que las resoluciones judiciales dictadas con el carácter de provisionales pueden modificarse en sentencia interlocutoria o definitiva y las resoluciones judiciales firmes sólo pueden alterarse o modificarse mediante juicio, por lo que consideró que si el objeto de la pretensión era **disminuir la pensión alimenticia** pactada en un convenio de divorcio, tal situación no podía ser dilucidada mediante un mero incidente.

ii. Amparo indirecto en revisión *** del índice del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito.** En este asunto, el colegiado calificó inexacto que, para atender los **requerimientos de un incidente de pago de gastos educativos**, deba ejercerse una acción autónoma, porque el artículo 89-C del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Jalisco no constriñe al accionante a demostrar los hechos supervenientes a través de un juicio, ya que el artículo expresa que puede ser "*en el juicio o procedimiento respectivo*", lo que legal y jurídicamente puede satisfacerse a través del incidente que se plantee en la propia causa, esto es, en la que se declaró el derecho a recibir los alimentos con motivo de haberse sancionado el convenio en que se incluyeron.

Estudio de fondo

a) En sesión de nueve de junio de dos mil quince consideró existente la contradicción de tesis y determinó que el tema a dilucidar radicó en determinar cuál es la vía en que debe solicitarse la **modificación de la pensión alimenticia** establecida en el convenio de divorcio por mutuo consentimiento.

b) Punto jurídico respecto del cual concluyó que la pensión alimenticia fijada en el convenio de divorcio por mutuo consentimiento, que se elevó a categoría de sentencia ejecutoriada, puede plantearse indistintamente en la vía incidental o a través de un juicio autónomo.

c) Las razones medulares en las que el Pleno de Circuito sustentó ese aserto son las siguientes:



i. En principio, estableció que el artículo 89-C del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Jalisco constituye una excepción al principio de inmutabilidad de las sentencias, en la medida en que permite alterar o modificar aquellas que han quedado firmes.

ii. Enseguida, precisó que conforme al derecho fundamental de acceso a la jurisdicción contenido en el artículo 17 de la Constitución Federal, la **acción modificatoria de alimentos** puede plantearse a través de un juicio autónomo o en la vía incidental dentro del mismo procedimiento.

iii. Determinó que en la vía incidental la parte enjuiciada también podrá hacer valer excepciones y defensas, además, ambas partes estarán en condiciones de ofrecer y desahogar pruebas, alegar e instar medios ordinarios de impugnación que en cada caso procedan contra las resoluciones o actuaciones que les paren afrenta.

De la contradicción de criterios en cita, derivó la tesis PC.III.C. J/6 C (10a.), cuyos título, subtítulo y texto son:

"PENSIÓN ALIMENTICIA FIJADA EN EL CONVENIO DE DIVORCIO POR MUTUO CONSENTIMIENTO QUE SE ELEVÓ A CATEGORÍA DE SENTENCIA EJECUTORIADA. LA SOLICITUD DE MODIFICARLA PUEDE PLANTEARSE, INDISTINTAMENTE, EN LA VÍA INCIDENTAL DENTRO DEL PROPIO PROCEDIMIENTO, O BIEN, A TRAVÉS DE UN JUICIO AUTÓNOMO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO). El artículo 89-C, párrafo segundo, del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, creado mediante Decreto Número 15766, publicado en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco', de 31 de diciembre de 1994, constituye una excepción al principio de inmutabilidad de las sentencias, en la medida en que permite alterar o modificar las que han quedado firmes, siempre que: a) Se hayan pronunciado en juicios o procedimientos que versen sobre el pago de alimentos, ejercicio y suspensión de la patria potestad, interdicción, en los de jurisdicción voluntaria o en aquellos que autorice la aludida legislación procesal; y, b) Por hechos supervenientes cambien las circunstancias que afecten al ejercicio de la acción que se dedujo oportunamente, o bien, que se varíe la situación jurídica existente cuando se pronunció la resolución respectiva, todo lo cual debe demostrarse plenamente en el 'juicio o procedimiento respectivo'; empero, como esta locución no deja claro si la reducción debe hacerse a través



de un juicio autónomo, o bien, por medio de un incidente que se haga valer en el propio procedimiento donde se estableció la pensión alimenticia relativa, entonces es viable que la petición de modificar la fijada en el convenio de divorcio por mutuo consentimiento que se elevó a la categoría de sentencia ejecutoriada, pueda plantearse indistintamente en cualesquiera de esas dos vías, lo que es acorde con el derecho humano de acceso a la jurisdicción previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; máxime que en ambos casos, las partes tienen la oportunidad de ser oídas, ofrecer y desahogar pruebas, alegar e impugnar las resoluciones o actuaciones que les causen perjuicio a través de los medios ordinarios de defensa que procedan en cada caso."⁵

Crterios sustentados por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito con residencia en Toluca, Estado de México.

A. Amparo en revisión 110/99

Incidente de cancelación de pensión alimenticia

a) En mil novecientos noventa y seis ***** demandó a ***** el pago de una pensión alimenticia. Dicho juicio se radicó ante el Juzgado Segundo de lo Familiar, con residencia en Texcoco, con el número de expediente ***** y, por sentencia de ocho de mayo de mil novecientos noventa y siete, se condenó a ***** al pago de una pensión alimenticia, lo que fue confirmado en segunda instancia el treinta y uno de junio del mismo año.

b) En mil novecientos noventa y siete ***** demandó a ***** el divorcio necesario (expediente *****), en el cual, seguidos sus trámites se declaró disuelto el vínculo matrimonial y se tuvo como cónyuge culpable a la demandada (por abandono del domicilio conyugal); fallo que causó ejecutoria el veintiséis de mayo de mil novecientos noventa y ocho.

c) El señor ***** promovió **incidente de cancelación de la pensión alimenticia** el cual se resolvió el dieciséis de marzo de mil novecientos noventa y nueve cancelando la pensión. Este fallo fue confirmado en segunda instancia por la Primera Sala Familiar Regional de Texcoco, Estado de México el siete de mayo posterior en el toca *****.

⁵ Vid. nota 1.



d) Inconforme, ***** promovió el juicio de amparo indirecto ***** ante el Juzgado Quinto de Distrito en el Estado de México, con sede en Ciudad Netzahualcóyotl y el doce de agosto de mil novecientos noventa y nueve se negó la protección constitucional solicitada.

e) En desacuerdo, ***** interpuso recurso de revisión el cual se radicó con el número **110/99** ante el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito con residencia en Toluca, Estado de México y en sesión de dieciocho de enero del año dos mil, confirmó la sentencia recurrida y negó el amparo a la quejosa.

Estudio de fondo

En lo que interesa, en este asunto el Tribunal Colegiado resolvió sobre cuál es la vía para reclamar **la cancelación de la obligación de proporcionar alimentos**, si la ordinaria o la incidental y concluyó que si el artículo 223, párrafo segundo, del código adjetivo de la entidad no dispone cuál es la vía para reclamarla, ambas son idóneas para ello.

B. Amparo directo 3/2001

Acción de cancelación de pensión alimenticia

a) El diez de septiembre de mil novecientos noventa y nueve, ***** demandó a ***** el divorcio necesario, la custodia de sus hijas, la declaración de que no tiene obligación de proporcionar alimentos y la **cancelación de la pensión alimenticia definitiva** decretada en su contra en el diverso expediente ***** . Esta demanda se radicó con el número de expediente ***** del índice del propio Juzgado Segundo Familiar del Distrito Judicial de Toluca, Estado de México.

b) La demandada dio contestación, reconvino la disolución del matrimonio por diversa causal y solicitó el pago de una pensión alimenticia para ella.

c) El diecisiete de febrero del año dos mil se dictó sentencia definitiva en el juicio, en la cual se declaró infundada la acción principal y parcialmente fundada la reconvencional; se decretó la disolución del vínculo matrimonial por separación, y se absolvió al demandado reconvencional del pago de alimentos.



d) Inconformes, ambos interpusieron apelación de la cual conoció la Primera Sala Regional Familiar de Toluca del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México con el número de toca ***** y el veintiséis de abril del año dos mil, modificó la sentencia recurrida y declaró fundada la causal de divorcio del actor principal y cónyuge culpable a *****.

e) Contra esta sentencia, ambas partes promovieron los juicios de amparo directos ***** y ***** ante el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, con residencia en Toluca, Estado de México, en los cuales, se concedió el amparo a la señora ***** por falta de estudio de sus excepciones y la acción reconventional, en tanto se sobreseyó por cesación de efectos en el promovido por el señor *****.

f) En cumplimiento, la Sala responsable dictó un nuevo fallo el treinta de octubre del año dos mil, en el cual, luego de purgar los vicios destacados en el amparo anterior, reiteró el sentido del fallo.

g) En desacuerdo, ***** promovió nuevo juicio de amparo directo el cual se radicó ante el mismo Tribunal Colegiado con el número de expediente ***** y fue resuelto en sesión de dos de mayo de dos mil uno, otorgó el amparo solicitado.

Estudio de fondo

En lo que al tema interesa, el Tribunal Colegiado declaró fundado el argumento consistente en que no obstante haberse declarado cónyuge culpable del divorcio necesario a su contraparte, no se ordenó **la cancelación de la pensión alimenticia** decretada en su contra en el diverso juicio de alimentos *****. Para ello, interpretó el artículo 223, párrafo segundo, del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México en el sentido de que la obligación alimentaria puede ser modificada al variar las circunstancias que la originaron y que, al no establecerse en dicho precepto en qué vía debe solicitarse la cancelación o cesación de la obligación correspondiente, tanto la vía ordinaria como la incidental son idóneas para ello.

C. Amparo directo 176/2001

Acción de modificación de pensión alimenticia

a) ***** y ***** tramitaron ante el Juzgado Civil de Primera Instancia del Distrito Judicial de Ixtlahuaca, Estado de México, juicio especial de divorcio



por mutuo consentimiento (expediente *****) el cual se falló el primero de agosto de mil novecientos noventa y seis, disolviendo el vínculo matrimonial.

b) En las declaraciones del convenio acordaron que el niño ***** permaneciera con su madre y un régimen de convivencia compartido, comprometiéndose el padre a entregar una cantidad por concepto de pensión.

c) El veintiséis de enero del año dos mil ***** demandó a ***** la pérdida de la patria potestad sobre su hijo menor de edad, la pérdida definitiva de su custodia y la condena de abstenerse de molestar o causar un daño al citado infante. El juicio se radicó con el número de expediente ***** ante el mismo juzgado civil de Ixtlahuaca.

d) Al contestar la demanda ***** reconvino el aseguramiento de alimentos por dos años, pago de las pensiones vencidas, **su incremento** y la pérdida de la patria potestad.

e) Seguido el juicio el tres de noviembre del año dos mil se dictó sentencia definitiva en la cual se declaró infundada la acción principal y parcialmente fundada la reconvencional, se condenó a ***** al aseguramiento de la pensión alimenticia por el lapso de un año.

f) Contra este fallo, ambas partes interpusieron apelación ante la Primera Sala Regional Familiar del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México (Toca *****). El dieciocho de enero de dos mil uno se declaró improcedente el recurso de ***** , procedente el de su contraria y parcialmente fundado, se modificó la sentencia apelada y se condenó al demandado reconvencional al pago de alimentos vencidos y al incremento de la pensión.

g) Contra esta resolución ***** promovió el amparo directo **176/2001** ante el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito y en sesión de veintiséis de junio de dos mil uno le negó el amparo.

Estudio de fondo

En lo que al caso interesa, el Tribunal Colegiado desestimó el concepto de violación consistente en que el **incremento de la pensión alimenticia** debió



solicitar en vía de apremio y en ejecución de sentencia, porque al no existir cosa juzgada en el caso, procedía ejercer la acción en un nuevo juicio. Añadió que en términos del artículo 223 del Código de Procedimientos Civiles del Estado, las resoluciones en materia de alimentos pueden modificarse, pero el precepto no establece en qué vía debe solicitarse la cancelación, cesación o modificación de la obligación correspondiente y, consecuentemente, tanto la vía ordinaria como la incidental son idóneas para ello.

D. Amparo directo 541/2001

Acción de modificación de pensión alimenticia

a) ***** y ***** promovieron divorcio por mutuo consentimiento radicado con el número de expediente ***** ante el Juzgado Tercero de lo Familiar de Tlalnepantla, Estado de México y en el convenio respectivo el segundo se comprometió a pagar a sus tres hijos, entonces menores de edad, una cantidad mensual por concepto de alimentos, a su incremento y a garantizarla.

b) El once de diciembre del año dos mil, ***** y ***** ambas de apellidos ***** demandaron a ***** el pago de las pensiones alimenticias acumuladas desde el uno de enero de mil novecientos noventa y cinco, del incremento convenido y **del aumento en el monto de la pensión.**

c) La demanda se radicó con el número de expediente ***** ante el Juzgado Primero Familiar de Tlalnepantla, Estado de México y el diez de mayo de dos mil uno se dictó la sentencia correspondiente en la cual se condenó a ***** al pago de las pensiones adeudadas y sus incrementos, absolviéndolo del aumento de la pensión alimenticia pretendido.

d) Inconforme, el demandado interpuso apelación ante la Primera Sala Regional Familiar en Tlalnepantla del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México (expediente *****) y fue resuelto el once de julio de dos mil uno confirmando el fallo recurrido.

e) Contra esta sentencia ***** promovió el amparo directo 541/2001 ante el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito y en sesión de diecisiete de octubre de dos mil uno se negó al quejoso el amparo.



Estudio de fondo

En esta ejecutoria, el Tribunal de Circuito desestimó el concepto de violación consistente en que las ahí terceras perjudicadas estaban obligadas a reclamar la pensión alimenticia en vía de apremio y ejecución de sentencia, porque al no existir cosa juzgada en ese caso, era procedente accionar un nuevo juicio.

Lo anterior, pues explicó que la Sala no incumplió lo dispuesto en el artículo 696 del Código de Procedimientos Civiles de la entidad, pues en el caso se reclamó el pago de pensiones vencidas y **su incremento**, respecto de los cuales no opera la cosa juzgada porque pueden ser modificadas al variar las circunstancias y dado que la legislación no establece una tramitación especial, puede intentarse indistintamente en la vía de apremio y ejecución de sentencia, o bien, mediante un nuevo juicio como en ese caso. Añadió que el artículo 223 del propio código adjetivo civil no establece cómo debe ejercitarse la modificación, cancelación o cesación de la obligación alimenticia, por lo que tanto la vía incidental como la ordinaria son idóneas para ello.

E. Amparo directo 550/2001

Acción de reducción y cancelación de pensión alimenticia

a) En mil novecientos ochenta y nueve ***** por sí y en representación de sus hijos ***** y ***** ambos de apellidos ***** demandaron a ***** el pago de una pensión alimenticia ante el Juzgado Segundo de lo Familiar del Distrito Judicial de Toluca, Estado de México el cual se radicó con el número de expediente *****.

b) El treinta de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve se condenó al demandado al pago de alimentos y en segunda instancia, el treinta y uno de enero de mil novecientos noventa y uno, se incrementó el monto de la pensión.

c) El treinta de mayo de mil novecientos noventa y uno ***** y ***** promovieron ante el mismo juzgado, procedimiento especial de divorcio por mutuo consentimiento el cual se radicó con el número de expediente ***** y mediante sentencia de catorce de agosto de esa misma anualidad se aprobó el convenio, y se disolvió el matrimonio.



d) El siete de noviembre del año dos mil ***** demandó a ***** y sus hijos ***** y ***** ambos de apellidos ***** la **cancelación de la pensión alimenticia** respecto de los dos primeros **y su reducción a favor de la última** y la declaración de que cumplió con la cláusula segunda del convenio (pago de alimentos a su excónyuge durante el trámite del divorcio). Esta demanda dio origen al expediente *****.

e) ***** y ***** contestaron la demanda, mientras que ***** se allanó.

f) El siete de mayo de dos mil uno se dictó sentencia en la cual se declaró infundada la acción de cumplimiento de la cláusula segunda del convenio de divorcio y parcialmente fundada la reducción de la pensión sólo para su hija.

g) Ambas partes apelaron ante la Primera Sala Regional Familiar de Toluca del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México (toca *****) y el diez de julio de dos mil uno revocó la reducción de la pensión alimenticia.

h) Inconforme ***** promovió amparo directo el cual se radicó con el número **550/2001**, ante el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito y en sesión de veintitrés de octubre de dos mil uno, se negó al quejoso el amparo que solicitó.

Estudio de fondo

En parte de las consideraciones el tribunal consideró que si bien el tribunal responsable incurrió en una incongruencia porque declaró improcedente la acción, al considerar que la pensión decretada en el juicio de alimentos fue sustituida por la contenida en el convenio de divorcio y que en todo caso se debió demandar su reducción en los autos del primero, o bien, en ambos.

Determinó que ello no era suficiente para conceder el amparo, porque conforme al artículo 223, segundo párrafo, del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México las resoluciones en materia de alimentos pueden modificarse cuando varíen las circunstancias que les dieron origen y al no establecer dicho precepto la vía para solicitar la modificación, cesación o cancelación de esa obligación, tanto la vía incidental como la ordinaria son idóneas para ello.



Estos criterios dieron origen a la jurisprudencia II.3o.C. J/3, cuyos rubro y texto son:

"ALIMENTOS. LA CESACIÓN DE LA OBLIGACIÓN DE PROPORCIONARLOS PUEDE INTENTARSE TANTO EN LA VÍA INCIDENTAL COMO EN LA ORDINARIA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO). El artículo 223, segundo párrafo, del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México dispone que las resoluciones judiciales firmes dictadas en negocios de alimentos, pueden alterarse o modificarse, cuando cambien las circunstancias que afecten el ejercicio de la acción que se dedujo en el juicio correspondiente. Sin embargo, tal precepto no establece cuál es la vía para intentar **la cesación de la obligación alimentaria determinada en una sentencia definitiva** y por ello, tanto la vía incidental dentro del propio negocio como la ordinaria ejercida en un diverso contencioso son idóneas para ese efecto, lo cual no contraviene lo previsto en los numerales 206, 207 y 221, de ese ordenamiento legal, porque ninguno de ellos prevé la vía a ejercitar. Consecuentemente, para promover la cesación de la obligación de proporcionar alimentos, es necesaria la existencia de una sentencia firme que decrete dicha obligación, pudiéndose intentar tanto en la vía incidental como en la ordinaria.⁶

V. Inexistencia de la contradicción

8. Esta Primera Sala ha sustentado⁷ que para la existencia de una contradicción de criterios entre Tribunales Colegiados de Circuito deben reunirse las condiciones siguientes:

a) 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;

⁶ *Vid.* nota 2.

⁷ Véase la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA." Marzo de 2010, Novena Época, registro digital: 165077. El último asunto que conformó esta jurisprudencia fue la contradicción de tesis 235/2009. Fallada el 23 de septiembre de 2009. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros: José Ramón Cossío Díaz (ponente), Juan N. Silva Meza, Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Sergio A. Valls Hernández. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo.



b) 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,

c) 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.

9. En el caso de estudio, se estima que no están satisfechas las exigencias descritas para la existencia de la contradicción de criterios respecto de los tres órganos contendientes, sino únicamente respecto de dos de ellos, según se explica enseguida.

10. En torno al **primer requisito** los antecedentes procesales y posturas descritas en el apartado precedente evidencia que los tres órganos contendientes *ejercieron su arbitrio judicial y realizaron un ejercicio interpretativo* para establecer cómo debe ejercerse la acción de *modificación* por un lado y de *cancelación* por otro, de la obligación alimentaria, esto es, si estas acciones pueden plantearse indistintamente a través de un juicio autónomo o en la vía incidental, o únicamente a través del primero (acción autónoma).

11. Sin que obste para esta conclusión que los Tribunales Colegiados hayan interpretado las legislaciones correspondientes a la entidad federativa en que tienen su residencia, pues las tres (del Estado de Veracruz,⁸ Jalisco⁹ y el Estado

⁸ "Artículo 58. Los tribunales no podrán variar ni modificar sus sentencias después de firmadas, salvo en los siguientes casos:

"...

"II. Las resoluciones dictadas con el carácter de provisionales y las resoluciones dictadas en los juicios de alimentos; en los que versen sobre el ejercicio, pérdida o suspensión de la patria potestad, interdicción, jurisdicción voluntaria y las demás que prevengan las leyes, pueden alterarse y modificarse cuando cambien las circunstancias que afecten el ejercicio de la acción que se dedujo en el juicio correspondiente."

⁹ "Artículo 89-C. Las resoluciones judiciales dictadas con el carácter de provisionales pueden modificarse en sentencia interlocutoria o en la definitiva.



de México)¹⁰ son coincidentes en prever la posibilidad de que las resoluciones dictadas en los juicios de alimentos puedan alterarse y modificarse siempre y cuando cambien las circunstancias que afecten el ejercicio de la acción alimentaria que se dedujo en el juicio principal y ninguna dispone el procedimiento específico que debe seguirse para que se ejerza la acción de *modificación*, ni la de *cancelación*, de pensión alimenticia.

12. Lo expresado hasta este punto, se pone de manifiesto en el recuadro esquemático siguiente:

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito	Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito	Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito
A.R. 422/2019	C.T. 10/2014	A.R. 110/99 A.D. 3/2001 A.D. 176/2001 A.D. 541/2001 A.D. 550/2001
Criterio	Criterio	Criterio
De la interpretación del artículo 58 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Veracruz, concluyó que la cancelación de	Con base en la interpretación del artículo 89-C del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, resolvió que la modi-	Interpretando el artículo 223 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México, vigente hasta el primero de julio de 2002,

"Las resoluciones judiciales firmes dictadas en juicios de alimentos, ejercicio de la patria potestad, guarda y custodia, visitas y convivencia, interdicción, jurisdicción voluntaria y las demás que prevenga este código y el Código Civil del Estado, sólo pueden alterarse y modificarse cuando por hechos supervenientes cambien las circunstancias que afecten el ejercicio de la acción que se dedujo oportunamente, se varíe la situación jurídica existente cuando se pronunció la resolución respectiva y ello se demuestre plenamente en el juicio o procedimiento respectivo."

¹⁰ **Artículo 223.** Las resoluciones dictadas con el carácter de provisionales pueden modificarse en sentencia interlocutoria o en la definitiva.

"Las resoluciones judiciales firmes dictadas en negocios de alimentos, ejercicio y suspensión de patria potestad, interdicción, jurisdicción voluntaria y las demás que prevengan las leyes, pueden alterarse y modificarse cuando cambien las circunstancias que afectan el ejercicio de la acción que se dedujo en el juicio correspondiente."



una pensión alimenticia sólo puede demandarse en juicio autónomo.

ficación de una pensión alimenticia fijada en el convenio de divorcio por mutuo consentimiento, que se elevó a categoría de sentencia ejecutoriada, puede plantearse **indistintamente en la vía incidental o a través de un juicio autónomo.**

determinó que **la modificación o cancelación de la obligación alimentaria puede plantearse indistintamente en la vía incidental o a través de un juicio autónomo.**

13. Por su parte, el **segundo requisito** de existencia de la contradicción **no está satisfecho** respecto de los criterios sustentados por el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, el Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito y dos de los asuntos del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito.**

14. En efecto, la pretensión en el juicio que dio origen al **amparo en revisión 422/2019**, del índice del primero de los órganos jurisdiccionales en cita, consistió en la **cancelación de la pensión alimenticia** y, por ende, el pronunciamiento realizado por el Tribunal Colegiado se circunscribe a ese supuesto, en tanto que la litis dilucidada ante el Pleno de Circuito en la **contradicción de tesis 10/2014** resolvió sobre la pretensión de **modificación de la pensión alimenticia** en los asuntos que dieron origen a los criterios contendientes ante él. Asimismo, tampoco existe oposición de criterio respecto de lo resuelto por el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito** al fallar los amparos directos **176/2001** y **541/2001**, pues en estos asuntos también se falló sobre la **modificación de una pensión alimenticia.**

15. En efecto, como se narró en el apartado de antecedentes de esta sentencia, el criterio del Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito se formó al resolver la contradicción de criterios del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito en el amparo en revisión **497/2013**, que se originó en un **incidente de reducción de pensión alimenticia** y el sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión **345/2014**, cuyo origen fue un **incidente de modificación de pensión alimenticia.** En ese mismo sentido, en los amparos directos **176/2001** y **541/2001** del



índice del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito se reclamó la sentencia dictada sobre la **modificación de una pensión alimenticia**.

16. En tanto que el amparo en revisión **422/2019** del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito se originó de un litigio en el cual, la pretensión original fue la **cancelación de una pensión alimenticia**.

17. De ahí que respecto de los criterios sustentados por el Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, en los dos amparos directos referidos, frente al del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, **no se cumple el segundo requisito** para la existencia de la contradicción, en tanto no existe un punto de toque y diferenciando en sus posturas de interpretación, dado que **fallaron problemas jurídicos distintos**, uno de ellos, que la **pretensión de modificación** de una pensión alimenticia puede deducirse indistintamente en juicio autónomo o vía incidental; y el otro, que la **pretensión de cancelación** de una pensión alimenticia debe necesariamente exigirse mediante juicio autónomo.

18. Para mayor claridad, lo expuesto se desglosa en el siguiente cuadro esquemático (*se marca en color verde los asuntos respecto de los cuales existe la contradicción de tesis*):

Expediente	Pretensión y vía en que se ejerció	Criterio	Órgano jurisdiccional
A.R. 422/2019	Cancelación de pensión en vía incidental.	Sólo en juicio autónomo.	Segundo Tribunal Colegiado Civil del Séptimo Circuito (Veracruz)
A.R. 497/2013	Modificación de pensión en vía incidental		Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito (Jalisco) (contendiente en la CT. 10/2014 ante el Pleno de Circuito)
A.R. 345/2014	Modificación de pensión en vía incidental		Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito (Jalisco) (contendiente en la CT. 10/2014 ante el Pleno de Circuito)



A.R. 110/99	Cancelación de pensión en vía incidental	Indistintamente en juicio autónomo o vía incidental.	Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito (Estado de México)
A.D. 3/2001	Cancelación de pensión en juicio autónomo		
A.D. 176/2001	Modificación de pensión en juicio autónomo		
A.D. 541/2001	Modificación de pensión en juicio autónomo		
A.D. 550/2001	Modificación y cancelación de pensión en juicio autónomo		

*Los registros que se marcan son pronunciamientos sobre acciones de cancelación de pensión y en los que se arribaron a criterios opuestos.

19. En resumen, **debe declararse inexistente la denuncia de contradicción de tesis** denunciada respecto de las posturas de los tribunales contendientes al fallar, respectivamente, el amparo en revisión 497/2013, la contradicción de tesis 10/2014 y los amparos directos 176/2001 y 541/2001.¹¹

VI. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS

20. No obstante lo anterior, el **segundo requisito** de existencia de la contradicción ya descrito **sí está satisfecho respecto de los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito**

¹¹ Véase al respecto la tesis 1a. II/2005, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. LOS REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA DEBEN ACTUALIZARSE RESPECTO DEL PUNTO MATERIA DE LA LITIS.", febrero de 2005, Novena Época, registro digital: 179357. Derivada de la contradicción de tesis 58/2004-PS. Fallada el 13 de octubre de 2004. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo (ponente), Juan N. Silva Meza, José Ramón Cossío Díaz y Ministra presidente Olga Sánchez Cordero de García Villegas.



(Tribunal Colegiado de Veracruz), al fallar el amparo en revisión 422/2019 y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito (Tribunal Colegiado del Estado de México) al resolver el amparo en revisión 110/99 y los amparos directos 3/2001 y 550/2001, porque entre los criterios interpretativos sustentados por estos contendientes sí existe un punto de toque y diferendo en sus posturas de interpretación.

21. En efecto, mientras el Tribunal Colegiado de Veracruz resolvió que la cancelación de una pensión alimenticia debe demandarse indefectiblemente a través de un juicio autónomo, el Tribunal Colegiado del Estado de México determinó que puede demandarse, indistintamente, en acción autónoma o a través de un incidente.

22. Sin que para ello sea un obstáculo que los precedentes hayan tenido como origen aspectos fácticos divergentes (en unos la pensión se fijó en un juicio de alimentos y en otro dentro de un juicio de divorcio necesario), porque tales aspectos no son relevantes para la existencia del punto de la contradicción en torno a la vía en que puede demandarse la cancelación de la obligación alimentaria.¹²

23. De igual forma, tampoco constituye un obstáculo para tener por existente la contradicción de criterios que ambos tribunales hayan interpretado la legislación adjetiva civil del Estado de Veracruz y del Estado de México, respectivamente, porque según quedó expresado en el apartado que antecede, ambas legislaciones poseen previsiones similares en torno a la mutabilidad de las resoluciones en materia de alimentos y no establecen una vía específica para ejercer la cancelación de una pensión.

¹² Al respecto véase la tesis P. V/2011, de rubro y texto: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE AUN CUANDO LOS CRITERIOS DERIVEN DE PROBLEMAS JURÍDICOS SUSCITADOS EN PROCEDIMIENTOS O JUICIOS DISTINTOS, SIEMPRE Y CUANDO SE TRATE DEL MISMO PROBLEMA JURÍDICO.", julio de 2011, Novena Época, registro digital: 161666. Derivada de la contradicción de tesis 268/2010. Fallada el 3 de mayo de 2011. Unanimidad de diez votos de los Ministros y Ministras Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y presidente Silva Meza. Impedido: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Encargado del engrose: Luis María Aguilar Morales.



24. Finalmente, el **tercer requisito** también está satisfecho en la medida que el problema jurídico suscitado ante la divergencia de criterios de los tribunales contendientes da lugar al cuestionamiento consistente en **¿la acción de cancelación de pensión alimenticia sólo puede deducirse a través de juicio autónomo y principal o, la misma puede ejercerse de manera indistinta mediante juicio principal o en incidente dentro del juicio en que se decretó?**

VII. ESTUDIO DE FONDO

25. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consistente en que, tratándose de las legislaciones de los Estados de Veracruz y de México, la acción de cancelación de la obligación alimentaria puede ser ejercida indistintamente mediante acción autónoma o a través de un incidente dentro del expediente en que se decretó.

26. Para justificar lo anterior, conviene recordar que recientemente, esta Primera Sala emitió la jurisprudencia siguiente:

"PENSIÓN ALIMENTICIA. LA ACCIÓN PARA SOLICITAR SU MODIFICACIÓN PUEDE EJERCERSE, INDISTINTAMENTE, EN UN PROCEDIMIENTO PRINCIPAL O EN UNO INCIDENTAL (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE JALISCO Y VERACRUZ).

"Hechos: En distintos asuntos donde se solicitó una modificación de la pensión alimenticia, un Tribunal Colegiado en materia civil del Séptimo Circuito determinó que la parte solicitante sólo podía promoverla a través de un juicio principal, mientras que el Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito estableció que podía ejercerse indistintamente en la vía incidental o a través de un juicio autónomo.

"Criterio jurídico: En las legislaciones de los Estados de Veracruz y Jalisco no existe norma de carácter prohibitivo que impida al justiciable ejercer la acción de modificación de pensión alimenticia en un procedimiento incidental, por lo que el juzgador no debe impedir el ejercicio del derecho de acción en la vía que el actor elija. Cuando el legislador no establece de manera expresa si el derecho



que se pretende deducir debe ejercerse en un procedimiento incidental o en uno principal, y además hay similitudes procesales, se debe concluir que el actor tiene la potestad legal para elegir el tipo de procedimiento que desea seguir, y que, si ha elegido la vía incidental, es atendiendo a la naturaleza abreviada de la misma y a que guarda relación con el juicio principal.

"Justificación: De acuerdo con la legislación vigente de Veracruz y Jalisco, se observan las mismas formalidades esenciales en la vía incidental y en la principal: se ponen a consideración del juzgador las nuevas condiciones en las que se encuentre el deudor alimentario, se otorga al demandado un término para contestar la demanda, se contempla la posibilidad de ofrecer y desahogar pruebas, de rendir alegatos y, además, se prevé un plazo determinado para resolverse."¹³

27. El criterio anterior tuvo como origen la contradicción de tesis **497/2019**, entre las sustentadas también por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito al resolver el amparo directo **448/2019** y el Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito al resolver la contradicción de tesis **10/2014**, pero sobre la pretensión de **modificación** de la pensión alimenticia.

28. En las consideraciones del precedente en comento, esta Primera Sala señaló que, desde la perspectiva de la teoría general del proceso, el procedimiento incidental se ha concebido como la secuencia o serie de actos que se desarrollan progresivamente, con el objeto de resolver, mediante un juicio de la autoridad, el conflicto sometido a su decisión.

29. Se apuntó que un incidente es una cuestión que surge de otra considerada como principal y que tiene relación inmediata con el negocio principal, de tal suerte que éstos son concebidos como procedimientos que se siguen dentro de un mismo proceso para resolver una cuestión accesoria al litigio principal.

¹³ Diciembre de 2020, Décima Época, registro digital: 2022522. Derivada de la contradicción de tesis 497/2019. Fallada el trece de mayo de dos mil veinte. Unanimidad de cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Ana Margarita Ríos Farjat.



30. Se analizaron los artículos 58 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Veracruz y el artículo 89-C del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco y se concluyó que ambos prevén la posibilidad de que las resoluciones dictadas en los juicios de alimentos puedan **alterarse y modificarse** siempre y cuando cambien las circunstancias que afecten el ejercicio de la acción alimentaria que se dedujo en el juicio principal.

31. Sin embargo, se precisó también que ninguna establece el procedimiento que debe seguirse para que se ejerza la acción de **modificación de pensión alimenticia**, pues si bien la legislación de Jalisco contempla que el cambio de situación jurídica debe ser probado en el juicio o procedimiento respectivo, el numeral 89-C referido no establece claramente la vía o el camino procesal que debe seguirse para perseguir tal fin.

32. Sobre estas bases, en el precedente que se describe, esta Primera Sala sostuvo las consideraciones siguientes:

"En ese contexto, esta Primera Sala considera que **los gobernados se encuentran facultados, indistintamente, para ejercer la acción de modificación de pensión alimenticia a partir de un incidente dentro del procedimiento principal de alimentos y, también, mediante la instauración de un procedimiento principal y autónomo en el que se reclame la referida modificación.**

"Lo anterior, en función a que ninguna de las dos legislaciones procesales de las entidades contendientes prohíbe de manera expresa que la acción de modificación de pensión alimenticia se ventile en un procedimiento incidental ni tampoco en un procedimiento principal, es decir, en las legislaciones de los Estados de Veracruz y Jalisco no existe norma alguna de carácter prohibitivo que impida al justiciable ejercer la citada acción en alguna de las instancias mencionadas, por lo que se considera que los juzgadores no deben impedir el ejercicio de un derecho, en la vía que se considere procedente, si el impedimento no proviene de una prohibición expresa y taxativa de la ley, pues se llegaría al extremo de que se impida a los gobernados el acceso a la justicia por una formalidad no establecida en la norma.



"En efecto, si bien la procedencia de la vía o del procedimiento a seguir para la prosecución de un derecho sustantivo litigioso constituye un presupuesto procesal reconocido por esta Primera Sala,¹⁴ por ser una condición necesaria para la regularidad del desarrollo del proceso, lo cierto es que **el juzgador no puede impedir que el gobernado ejerza su derecho de acción en el procedimiento que estime pertinente si no existe un impedimento expreso para ello en la norma procesal**. Es decir, **cuando la norma adjetiva contemple un procedimiento específico para el ejercicio de un derecho, el justiciable debe acudir a ese procedimiento por ser la vía que estableció el legislador para deducir el derecho que considera tener, no obstante, cuando el creador de la norma no establece de manera expresa si el derecho que se pretende deducir debe ejercerse en un procedimiento incidental o en uno principal, debe concluirse que el actor tiene la potestad legal para elegir el tipo de procedimiento que desea seguir, ya sea incidental o principal**.

"Lo anterior, **pues mientras que la ley procesal no contemple un tipo de procedimiento específico para dilucidar el derecho controvertido, debe**

¹⁴ Al respecto, véase la jurisprudencia 1a./J. 56/2009, sustentada por esta Primera Sala en la Novena Época, con número de registro digital: **165941**, cuyos rubro y texto se transcriben a continuación. "PROCEDENCIA DE LA VÍA. ES UN PRESUPUESTO PROCESAL QUE EL TRIBUNAL SUPERIOR PUEDE ANALIZAR DE OFICIO EN EL RECURSO DE APELACIÓN MERCANTIL. Conforme a los artículos 1,336 y 1,337 del Código de Comercio y 231 del Código Federal de Procedimientos Civiles, el recurso de apelación tiene por objeto confirmar, revocar o modificar la resolución de primera instancia impugnada en los puntos relativos a los agravios vertidos en la apelación o en la adhesión a ésta. Ahora bien, la vía, que es la manera de proceder en un juicio siguiendo determinados trámites, constituye un presupuesto procesal de orden público porque es una condición necesaria para la regularidad del desarrollo del proceso, y es insubsanable ya que sin ella no puede dictarse válidamente sentencia de fondo sobre la pretensión litigiosa. En ese sentido y tomando en cuenta que en virtud de la apelación se devuelve al tribunal superior la plenitud de su jurisdicción y éste se encuentra frente a las pretensiones de las partes en la misma posición que el inferior, es decir, que le corresponden iguales derechos y deberes, se concluye que, al igual que el juzgador de primer grado, en el recurso de apelación mercantil el tribunal superior puede analizar de oficio la procedencia de la vía, pues el hecho de que tenga que ceñirse a la materia del medio de impugnación no es obstáculo para que oficiosamente pueda estimar circunstancias impeditivas o extintivas que operan ipso iure (como la procedencia de la vía) y que podía haber analizado el Juez de primera instancia; máxime que la resolución de segundo grado que de oficio declara improcedente la vía no implica violación a los indicados numerales, en tanto que no se pronuncia sobre la materia de la apelación ni decide en el fondo sobre la procedencia o fortuna de la pretensión, y mucho menos que deba ser favorable a esa pretensión, pues estas dos circunstancias dependen de otra clase de presupuestos: los materiales o sustanciales."



resolverse que entonces no existe impedimento legal ni técnico para que la acción se despliegue, indistintamente, en cualquiera de esos procedimientos *–incidental o principal–*. Lo anterior, desde luego, siempre y cuando la naturaleza del derecho que se pretende dilucidar sea oponible en la vía incidental, pues debe recordarse que en los procedimientos incidentales únicamente pueden dilucidarse derechos directa y estrechamente relacionados con la problemática principal, por lo que, si se pretende deducir una acción vía incidental, la misma deberá encontrarse directamente vinculada con la acción principal y, en cierta medida, depender o ser accesoria de ésta.

"Ejemplo de lo anterior, lo es la acción de modificación de pensión alimenticia, dado que dicho derecho litigioso no puede ser concebido como un derecho autónomo o principal, debido a que éste va necesariamente ligado al derecho a alimentos que, de ordinario, de manera previa se dilucidó en una acción principal; de ahí que dicha acción sí sea susceptible de escrutinio en la vía incidental."

33. De la reseña anterior se desprende que esos pronunciamientos tuvieron como finalidad resolver el problema jurídico consistente en si **la pretensión de modificación de una pensión alimenticia** puede ser deducida indistintamente a través de un incidente o acción autónoma, o necesariamente debe ejercerse en esta última forma. A diferencia del presente asunto, cuyo objeto se centra en resolver si tratándose de **la pretensión de cancelación de la pensión alimenticia**, puede ser formulada en ambas formas o únicamente en acción autónoma.

34. No obstante, esta Primera Sala considera que las consideraciones expresadas en dicho precedente resultan trasladables al caso de estudio, pues sobre la cancelación de la pensión alimenticia la legislación del Estado de Veracruz y en el caso, del Estado de México vigente hasta el primero de julio de dos mil dos, tampoco establecen cómo debe ejercerse la acción de cancelación de una pensión alimenticia, si en la vía incidental o necesariamente a través de juicio autónomo.

35. De igual forma, tampoco existe norma prohibitiva alguna en ambos ordenamientos que restrinja el derecho de las personas a deducir esa pretensión en la vía incidental dentro del propio juicio en que se decretó la que se pretende cancelar o mediante el ejercicio de una acción en juicio autónomo.



36. Finalmente, la naturaleza del derecho que se pretende dilucidar es perfectamente oponible en la vía incidental, pues el derecho a la cancelación de la pensión alimenticia está directa y estrechamente relacionado con la problemática principal del juicio en que ésta se decretó e incluso, puede calificarse como accesoria de aquélla, en la medida que esa pretensión lo que busca es precisamente evidenciar al juzgador que las circunstancias que prevalecían al momento en que se impuso la obligación de proveer alimentos han cambiado y, por ende, la misma debe ser cancelada.

37. En este sentido, al igual que lo fallado respecto de la *pretensión de modificación de una pensión alimenticia*, la cancelación de la obligación alimentaria es un tópico que tiene como presupuesto necesario una acción judicial previa en la cual se haya fincado una pensión. La materia de análisis en ella se centrará en establecer si la variación de las circunstancias que prevalecían al momento en que se fijó son tales que la obligación debe ser cancelada, principalmente porque ha cesado la necesidad del acreedor alimentario de recibirlos o el deudor alimentario está imposibilitado para proveerlos.

38. Ciertamente a diferencia de la pretensión de modificación de una pensión alimenticia, cuyo objeto sólo se centra en ponderar la variación de las circunstancias para incrementar o disminuir su monto, la acción de cancelación incide en la subsistencia del derecho mismo a percibirlos o la obligación de otorgarlos, en los términos descritos. Sin embargo, esta distinción no resulta suficiente para imponer una restricción al derecho de acción no prevista en la ley, que obligue al actor a deducir su pretensión indefectiblemente a través de una acción principal.

39. Lo anterior, pues al igual que lo razonado por esta Primera Sala en la contradicción de tesis **497/2019** respecto de la acción de modificación de la pensión alimenticia, considerar que **la pretensión de cancelación** únicamente puede deducirse a través de una acción principal, *sería obligar al justiciable a plantear un juicio autónomo y principal cuando la ley no lo exige así; pues, según se ha visto, ninguna de las leyes procesales de los circuitos contendientes vincula necesariamente al gobernado a deducir su derecho en una instancia principal, sino que al no contemplar de manera expresa la instancia ante la cual se deba dilucidar el derecho, debe interpretarse que es facultativo del actor elegir si hace valer su derecho en la vía principal o en una instancia incidental.*



40. Sin que pueda considerarse que con dicha interpretación se restringen los derechos procesales de las partes, pues lo cierto es que tanto en los incidentes como en los juicios principales existe obligación de observar las formalidades esenciales del procedimiento reconocidas constitucional y jurisprudencialmente.¹⁵

41. En el entendido de que la regla general, es que en ambas vías –*principal e incidental*– se manda a llamar al pleito a la parte demandada, se le otorga un término para contestar la demanda, se contempla la posibilidad de ofrecer y desahogar pruebas, de rendir alegatos y, además, se prevé que la autoridad jurisdiccional en un determinado plazo debe emitir la sentencia que resuelva la controversia que le fue efectivamente planteada; de tal suerte que de ordinario tanto en los procedimientos principales como en los procedimientos incidentales se dan las garantías mínimas para el ejercicio del derecho de defensa de la parte demandada, lo que además se corrobora con las siguientes disposiciones de los Códigos de Procedimientos Civiles de Veracruz y del Estado de México.

Legislación de Veracruz.	Legislación del Estado de México (vigente hasta el primero de julio de 2002).
<p>"Artículo 539. Todas las cuestiones que se promuevan en un juicio y tengan relación con el negocio principal, si su tramitación no está fijada por la ley, se regirá por los artículos siguientes. También se sustanciará como incidente cualquiera intervención judicial que no amerite la tramitación de un juicio."</p> <p>"Artículo 540. Con la promoción que deberá venir acompañada de las pruebas pertinentes y de la copia de la misma, en su caso, se mandará correr traslado a la parte o partes contrarias para que formulen</p>	<p>"Artículo 181. Cuando la ley, no señale término para la práctica de algún acto judicial o para el ejercicio de algún derecho, se tendrán por señalados los siguientes:</p> <p>"I. Diez días para pruebas; y,</p> <p>"II. Tres días para cualquier otro caso."</p> <p>"Artículo 229. Los incidentes que no tengan señalada una, tramitación especial, se sujetarán a la establecida en este capítulo.</p>

¹⁵ Véase la tesis P./J. 47/95, de rubro: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.", diciembre de 1995, Novena Época, registro digital: 200234. El último asunto que dio origen a esta jurisprudencia fue el amparo directo en revisión 1694/94. Fallado el 10 de abril de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.



su contestación dentro de tres días. Desde el primer proveído, se citará a una audiencia que deberá verificarse a los ocho días de promovido el incidente."

"Artículo 541. En esa audiencia se practicarán las pruebas y se pronunciará la resolución que proceda."

"Artículo 542. Si las partes no concurrieren a la audiencia, ni enviaren sus alegatos, la resolución será dictada, a más tardar, dentro de tres días."

"Los incidentes en las cuestiones de orden familiar se decidirán con un escrito de cada parte, sin suspensión del procedimiento. Si se promueve prueba debe ofrecerse en los escritos respectivos, fijando los puntos sobre los que verse. Se citará, a una audiencia indiferible dentro de los ocho días en la que se reciban pruebas, se oigan alegatos y se dicte sentencia interlocutoria, dentro de los diez días siguientes."

"Artículo 233. Todas las disposiciones sobre prueba en el juicio son aplicables a los incidentes, en lo que no se opongan a lo preceptuado en este capítulo."

42. Los preceptos reproducidos permiten concluir que el sistema procesal previsto en ambas legislaciones para la sustanciación y resolución de los incidentes cumplen con las formalidades esenciales del procedimiento, necesarias para garantizar una defensa adecuada, en la medida que prevén el plazo que tiene el demandado para dar contestación a la demanda incidental, establecen la carga procesal de las partes de ofrecer sus pruebas en un periodo determinado, disponen una etapa específica de alegatos y, finalmente, señalan un periodo prudente para la emisión de la sentencia interlocutoria que resuelva el incidente planteado.

43. Consecuentemente, en ambos tipos de procedimientos (principal e incidental) se prevén las reglas básicas para el ejercicio y respeto de las formalidades esenciales del procedimiento, por lo que no puede estimarse que uno de los procedimientos otorgue mayores ventajas procesales que el otro, pues lo cierto es que ambos prevén un sistema procesal muy similar respecto al desarrollo del procedimiento.

44. A ello debe sumarse que la posibilidad de que la persona elija indistintamente la clase de procedimiento que desea ejercer, para deducir la pretensión de cancelación de pensión alimenticia, abona al derecho de acceso a la justicia dado que permite que el justiciable acceda a ésta con los mecanismos previstos en la ley procesal, en los términos que mejor considere para el ejercicio de su acción.



45. Lo que se robustece al considerar que los plazos y términos en un procedimiento incidental son, por regla general, menores a los de un procedimiento principal y, por ende, eventualmente permitirá que se emita la sentencia respectiva de manera pronta, cuestión que de facto abona al acceso a la jurisdicción en la medida de que, al ser los alimentos una cuestión directamente relacionada con la subsistencia de la persona acreedora alimenticia o la imposibilidad de la parte deudora de proveerlos, se podrá tener un pronunciamiento pronto y expedito sobre la acción de cancelación y, en consecuencia, habrá certeza jurídica para ambas partes respecto a la subsistencia o no de la pensión alimenticia materia del litigio.

46. De ahí que el hecho de que los justiciables se encuentren en aptitud de elegir el procedimiento que más les convenga, atendiendo a su necesidad u obligación alimentaria, es acorde al derecho de acceso a la justicia dado que les permite deducir y resolver su derecho en un lapso idóneo.

47. Sobre estas bases, es válido concluir que mientras que la ley procesal no contemple de manera expresa una norma prohibitiva que impida al justiciable ejercer la acción de cancelación de pensión alimenticia en la vía incidental, éste tiene la facultad de elegir indistintamente en deducir su pretensión mediante la instauración de un procedimiento principal o, de uno incidental, según a su derecho convenga.

48. No constituye un obstáculo para la conclusión alcanzada que al resolver la contradicción de tesis 151/2009, esta Primera Sala haya sustentado que el incidente de reducción de la pensión alimenticia tiene por objeto, como su nombre lo indica, la disminución del monto de la pensión, mas no en su anulación o revocación, en tanto esta consideración fue acotada a ese tipo de incidente, esto es, al incidente de reducción de pensión, no a aquel que sí tiene por objeto su cancelación.

49. En efecto, en dicho precedente los juicios naturales que dieron origen a las posturas de la contradicción, consistieron en la condena al pago de alimentos provisionales y/o el embargo de bienes al deudor alimentario del Estado de Jalisco y el Distrito Federal (actualmente Ciudad de México) respecto de las cuales, un Tribunal de Circuito consideró que no era necesario agotar el incidente



de reducción de la pensión alimenticia previo a acudir al juicio de amparo indirecto a diferencia del otro, que estimó que sí.

50. En ese sentido, dicha contradicción se centró en dilucidar *si, las resoluciones que fijen una pensión alimentaria provisional son actos que tienen una ejecución de imposible reparación para la procedencia del juicio de amparo y, por otro lado, si el **incidente de reducción de pensión alimenticia** es un medio ordinario de defensa que se tenga que interponer para efectos del juicio de garantías en aplicación del principio de definitividad.*

51. Así, en el precedente en comento y en lo que al caso importa, esta Primera Sala, en su anterior integración, concluyó que el **incidente de reducción de pensión alimenticia** no es un medio ordinario de defensa que se tuviera que agotar antes de acudir al amparo en contra de la resolución que fija el monto de una pensión alimenticia provisional, porque su objeto es determinar si debe reducirse o no el monto de la pensión, mas no su anulación o revocación. Se explicó que la materia de ese incidente *de reducción de pensión* no es analizar la procedencia en el pago de alimentos, sino únicamente su monto y la ponderación de nuevos aspectos que no se pudieron considerar al momento de fijar la pensión, por lo cual, a través de él no se puede revocar o anular la pensión y, por ende, no debe agotarse previo al ejercicio de la acción de amparo.

52. Sobre esas bases, las consideraciones expresadas en el presente fallo no se contraponen con lo razonado en el precedente en comento, el cual se circunscribió a calificar si el *incidente de reducción de pensión alimenticia* es o no un medio ordinario de defensa que en cumplimiento al principio de definitividad debe agotarse para efectos del juicio de amparo. Temática completamente distinta a la que nos ocupa.

53. Tampoco se soslaya que ese precedente fue citado por esta Sala al resolver la diversa contradicción de tesis **497/2019**, empero ello sólo fue para destacar que esta Sala ya había reconocido desde entonces la posibilidad de que una pensión alimenticia puede ser modificada a través de un incidente, dado que la materia de aquella contradicción versó precisamente sobre si la pretensión de **modificación de la acción alimentaria** podía deducirse indistintamente en la vía incidental o a través de acción autónoma, o exclusivamente mediante esta última.



VIII. DECISIÓN

54. En razón de lo anterior, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio de esta Primera Sala, bajo el título, subtítulo y texto siguientes:

ACCIÓN DE CANCELACIÓN DE PENSIÓN ALIMENTICIA. SU EJERCICIO PUEDE FORMULARSE, INDISTINTAMENTE, EN UN PROCEDIMIENTO PRINCIPAL O EN UNO INCIDENTAL (LEGISLACIONES DEL ESTADO DE MÉXICO Y VERACRUZ).

Hechos: En dos asuntos se solicitó la cancelación de una pensión alimenticia. Un Tribunal Colegiado determinó que la parte solicitante sólo podía promoverla a través de un juicio principal, mientras que el otro tribunal estableció que podía ejercerse indistintamente en la vía incidental o a través de un juicio autónomo.

Criterio jurídico: En las legislaciones del Estado de México (vigente hasta el primero de julio de dos mil dos) y de Veracruz no existe norma alguna de carácter prohibitivo que impida al justiciable ejercer la acción de cancelación de pensión alimenticia en un procedimiento incidental, por lo que el juzgador no debe impedir el ejercicio del derecho de acción en la vía que el actor elija. Cuando el legislador no establece de manera expresa si el derecho que se pretende deducir debe ejercerse en un procedimiento incidental o en uno principal, y además hay similitudes procesales, se debe concluir que el actor tiene la potestad legal para elegir el tipo de procedimiento que desea seguir, y que, si ha elegido la vía incidental, es atendiendo a la naturaleza abreviada de la misma y a que guarda relación con el juicio principal.

Justificación: La naturaleza del derecho que se pretende dilucidar es perfectamente oponible en la vía incidental, pues el derecho a la cancelación de la pensión alimenticia está directa y estrechamente relacionado con la problemática principal del juicio en que ésta se decretó, e incluso puede calificarse como accesoria de aquélla, en la medida que esa pretensión lo que busca es precisamente evidenciar al juzgador que las circunstancias que prevalecían al momento en que se impuso la obligación de proveer alimentos han cambiado y, por ende, la misma debe ser cancelada. Además, de acuerdo con las legislaciones de Veracruz y del Estado de México (vigente hasta el primero de julio de dos mil



dos), se observan las mismas formalidades esenciales en la vía incidental y en la principal.

IX. RESUELVE:

PRIMERO.—**No existe** la contradicción denunciada entre los criterios del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito al fallar el amparo en revisión 497/2013 y el Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito al fallar la contradicción de tesis 10/2014 y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, en los amparos directos 176/2001, y 541/2001.

SEGUNDO.—Sí **existe** la contradicción de tesis denunciada entre los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito al fallar el amparo en revisión 422/2019 y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito al resolver el amparo en revisión 110/99 y los amparos directos 3/2001 y 550/2001.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala, en los términos de la tesis redactada en el último apartado de este fallo.

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente).

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario



Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta sentencia, corresponden a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 28/2021 (11a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de diciembre de 2021 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 8, Tomo II, diciembre de 2021, página 1139, con número de registro digital: 2023888.

Las tesis de jurisprudencia y aisladas P./J. 47/95, II.3o.C. J/3, 1a. II/2005, 1a./J. 56/2009, 1a./J. 22/2010 y P. V/2011 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos II, diciembre de 1995, página 133; XVI, octubre de 2002, página 1117; XXI, febrero de 2005, página 308; XXX, noviembre de 2009, página 347; XXXI, marzo de 2010, página 122 y XXXIV, julio de 2011, página 7, con números de registro digital: 200234, 185842, 179357, 165941, 165077 y 161666, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia PC.III.C. J/6 C (10a.) y aislada VII.2o.C.221 C (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 30 de octubre de 2015 a las 11:30 horas y 21 de febrero de 2020 a las 10:23 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 23, Tomo III, octubre de 2015, página 2944 y 75, Tomo III, febrero de 2020, página 2360, con números de registro digital: 2010319 y 2021662, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia de título y subtítulo: "PENSIÓN ALIMENTICIA. LA ACCIÓN PARA SOLICITAR SU MODIFICACIÓN PUEDE EJERCERSE, INDISTINTAMENTE, EN UN PROCEDIMIENTO PRINCIPAL O EN UNO INCIDENTAL (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE JALISCO Y VERACRUZ)." citada en esta sentencia, aparece publicada con el número 1a./J. 56/2020 (10a.) en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de diciembre de 2020 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 81, Tomo I, diciembre de 2020, página 343, con número de registro digital: 2022522.

La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 497/2019 citada en esta sentencia, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tomo II, marzo de 2021, página 1134, con número de registro digital: 29728.



ACTA DE NACIMIENTO. PROCEDE LA RECTIFICACIÓN DE LA FECHA ASENTADA PARA ADECUARLA A LA REALIDAD SOCIAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SINALOA).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 337/2018. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL DÉCIMO SEGUNDO CIRCUITO, EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA CUARTA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN XALAPA, VERACRUZ Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA QUINTA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN CULIACÁN, SINALOA. 20 DE ENERO DE 2021. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIO: JOSÉ MANUEL DEL RÍO SERRANO.

III. COMPETENCIA

6. Esta **Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación** es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, pues versa sobre criterios sustentados por Tribunales Colegiados de distintos circuitos en asuntos que versan sobre materia civil, especialidad del conocimiento de esta Sala, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo, Constitución Federal), 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 Número 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal.

7. No es obstáculo a lo anterior que (1) el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán,



Sinaloa (2) el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, al dictar las ejecutorias que son objeto de denuncia, lo hayan hecho en apoyo del (3) Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito, con residencia en Mazatlán, Sinaloa, pues de conformidad con los Acuerdos Generales 52/2008 y 27/2008 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que crearon los referidos centros auxiliares, los órganos que lo integran tienen jurisdicción en toda la República y competencia mixta para apoyar en el dictado de sentencias.³

8. Esta última expresión, tal como se sostuvo por esta Primera Sala al resolver la contradicción 462/2012 significa que un órgano perteneciente a un centro auxiliar puede generar un criterio vinculante susceptible de generar precedente y, por ello, entrar en colisión con el de otro tribunal que ejerza jurisdicción sobre el mismo tema y en el mismo circuito, actualizando una contradicción de tesis.⁴

9. Ahora, una vez asentado que sí puede actualizarse una contradicción de tesis entre esos órganos, a efecto de determinar la competencia del órgano que resolverá, se deberá atender al Circuito del Tribunal Colegiado auxiliado, en virtud de que, al presentar su apoyo, asume la jurisdicción de éste. De ahí que, al resolver un asunto, pueda hacer todo lo que el tribunal de origen haría si estuviera resolviendo.

³ **Acuerdo General 52/2008: "Primero. Conformación, ubicación y competencia.** Se crea el Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, conformado por dos Tribunales Colegiados Auxiliares, dos Tribunales Unitarios y siete Juzgados de Distrito Auxiliares, y su domicilio será el ubicado en kilómetro 9.5 carretera Culiacán Navolato, Predio Aguaruto, Código Postal 80375, Culiacán, Sinaloa, los cuales tendrán jurisdicción en toda la República y competencia mixta, para apoyar en el dictado de sentencias ..."

Acuerdo General 27/2008: "Primero. Conformación, ubicación y competencia. Se crea el Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, conformado por dos Tribunales Colegiados Auxiliares y cinco Juzgados de Distrito Auxiliares, el domicilio de los Tribunales Colegiados Auxiliares y de tres Juzgados de Distrito Auxiliares será el ubicado en avenida Culturas Veracruzanas número 120, Código Postal 91096, colonia Reserva Territorial, en Xalapa, Veracruz, y el de los restantes Juzgados de Distrito Auxiliares estará en Ruiz Cortines número 1628, Código Postal 91020, colonia Ferrer Guardia, Xalapa, Veracruz, los cuales tendrán jurisdicción en toda la República y competencia mixta, para apoyar en el dictado de sentencias, su denominación será la siguiente: ..."

⁴ Por lo que se refiere a la competencia, se resolvió por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. En contra el Ministro Cossío Díaz.



10. Bajo ese esquema, es necesario atender, en primer lugar, al Acuerdo General 19/2014 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicado el quince de agosto del dos mil catorce, que establece la especialización, denominación y competencia de los Tribunales Colegiados del Décimo Segundo Circuito, señalando, en su artículo octavo, que en dicho circuito existirán cinco Tribunales Colegiados especializados: dos en materia administrativa, uno en materia civil, uno en materia de trabajo y uno en materia penal.

11. En segundo lugar, el artículo 9 del Acuerdo 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, establece que habrá Plenos de Circuito Especializados por materia, cuando en el circuito correspondiente existan tribunales especializados, lo que acontece en el presente caso al existir dos Tribunales Colegiados en materia administrativa.⁵

12. Derivado de lo anterior, es dable concluir que sólo existe un Pleno de Circuito en Materia Administrativa, lo que además resulta lógico pues únicamente existe un Tribunal Colegiado en materia civil en el referido circuito.⁶

⁵ "Artículo 9. Habrán Plenos especializados por materia, cuando en un circuito funcionen tribunales especializados, y sin especialización en todos los demás casos."

⁶ Cabe resaltar que a las mismas consideraciones ha arribado esta Primera Sala, en la jurisprudencia de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE UN MISMO CIRCUITO SIN ESPECIALIZACIÓN O ESPECIALIZADOS EN UNA MISMA MATERIA. LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CONSERVAN COMPETENCIA TRANSITORIA PARA CONOCER DE AQUÉLLA EN TANTO NO SE INTEGREN FORMAL Y MATERIALMENTE LOS PLENOS DE CIRCUITO."; Jurisprudencia 1a./J. 48/2012 (10a.). Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VII, abril de 2012, Tomo 1, página 246, Décima Época. Registro digital: 2000532. Contradicción de tesis 109/2011. Fallado el 5 de octubre de 2011 por mayoría de cuatro votos, en contra el Ministro José Ramón Cossío Díaz; así como esta Segunda Sala en los asuntos de los que derivó la jurisprudencia: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO Y UN TRIBUNAL COLEGIADO AUXILIAR QUE DICTA RESOLUCIÓN EN APOYO DE AQUÉL. CORRESPONDE CONOCER DE AQUÉLLA A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUANDO EN EL CIRCUITO DE QUE SE TRATE NO SE HA INTEGRADO EL PLENO DE CIRCUITO RESPECTIVO."; Tesis aislada 2a. XXI/2014 (10a.). Segunda Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, marzo de 2014, Tomo 1, página 1080. Décima Época. Registro digital: 2005828. Contradicción de tesis 447/2013. Fallada el 29 de enero de 2014 por unanimidad de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alberto Pérez Dayán.



IV. LEGITIMACIÓN

13. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, porque fue formulada por el Magistrado Décimo Primero propietario del Supremo Tribunal de Justicia para el Estado de Sinaloa, adscrito a la Unitaria Cuarta Sala Familiar, **autoridad responsable en los juicios de amparo resueltos por los Tribunales Colegiados contendientes**, quien está legitimado para formular la denuncia de contradicción de criterios de acuerdo a lo previsto en la fracción II del artículo 227 de la Ley de Amparo.

V. CRITERIOS CONTENDIENTES

14. Con la finalidad de determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada, resulta necesario precisar los antecedentes de las **cuatro** ejecutorias contendientes, así como las consideraciones formuladas por los Tribunales Colegiados al emitir las.

A. Juicio de amparo directo 11/2017 del Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito

"Criterio de incongruencia entre un acta y una copia certificada"

15. En el juicio de amparo directo identificado en el título se señaló como acto reclamado la sentencia definitiva dictada por la Cuarta Sala del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa, en la que confirmó la resolución dictada por la Juez de Primera Instancia del Ramo Familiar en el Distrito Judicial de Mazatlán, Sinaloa, que resolvió improcedente la acción de rectificación de acta de nacimiento.

16. Atento a lo que reprodujo el Tribunal Colegiado en la ejecutoria en comento, la actora ejerció la acción de rectificación con base en los siguientes hechos:

- Que, en todos los actos de su vida, públicos y privados, siempre se condujo con base en la información de un acta de nacimiento en la que consta que nació el **ocho de julio de mil novecientos sesenta y dos** y que fue registrada el **seis de diciembre de ese mismo año** por el oficial del Registro Civil Número 5



(cinco) del Municipio de Choix, Sinaloa, con residencia en el poblado de Yecorato, anotado en la foja 14 del libro 01 de su índice.

- Que su dicho se robustecía con los siguientes documentos públicos: 1) credencial para votar, en la que consta su clave de elector *****. 2) Clave Única de Registro de Población *****. 3) Credencial de filiación ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, cuyo número de seguridad social es ***** , del cual precisó que los dos primeros números corresponden a la clave del lugar en el que se llevó a cabo su inscripción, los siguientes dos dígitos al año de nacimiento y los últimos cinco son asignados por el sistema como un número progresivo. 4) Cartilla Nacional de Salud en la que aparece como fecha de nacimiento **08/07/1962**.

- Que debido al trámite del otorgamiento de una pensión, tuvo necesidad de acudir al sistema automatizado del Registro Civil, en el cual solicitó una **copia certificada** de su acta de nacimiento, de la que se desprendían datos divergentes a las fechas de nacimiento y de registro, pues en dicha copia se asentó que nació el **siete de noviembre de mil novecientos sesenta y uno** y que el registro se efectuó el **seis de diciembre de mil novecientos sesenta y uno**.

17. La **autoridad responsable** consideró que de conformidad con el artículo 1193, fracción III, del Código Familiar del Estado de Sinaloa, la modificación de la fecha de nacimiento será procedente siempre y cuando la data a implantar sea anterior a la del registro, lo que no acontecía en el caso, puesto que la fecha del registro era del **seis de diciembre de mil novecientos sesenta y uno** y la solicitante pretendía que se le modificara al **ocho de julio de mil novecientos sesenta y dos**, sin que acreditara, con elementos coetáneos (que sean de la misma edad o tiempo en que presuntamente se cometió el error), que la fecha de nacimiento era distinta a la anotada en el acta del Registro Civil.

18. En síntesis, el contexto fáctico y el problema jurídico analizados en este asunto por el Tribunal Colegiado fueron los siguientes:

Motivo: La actora solicitó en el juicio de origen la enmienda o modificación de su fecha de nacimiento, ante la divergencia de datos existentes entre un *acta de nacimiento* y una *copia certificada* expedida por el sistema automatizado del Registro Civil.



Pretensión: consistió en rectificar o modificar su fecha de nacimiento, teniendo por cierta la que se asentó en el atestado público (8/07/1962).

Problema jurídico: se suscitó en que la copia certificada contenía una fecha de registro (6/12/1961) anterior a la de nacimiento pretendida y diversa a la de registro (6/12/1962) contenida en el acta.

Lo anterior se aprecia del modo siguiente:

Acta de nacimiento	Copia certificada
Nacimiento: 8 de julio de 1962 Registro: 6 de diciembre de 1962	Nacimiento: 7 de noviembre de 1961 Registro: 6 de diciembre de 1961

19. El **Tribunal Colegiado** concedió el amparo en contra de la anterior determinación, pues además de que no se advirtió mala fe de la quejosa, resultó evidente que había usado toda su vida como la fecha de su nacimiento el **ocho de julio de mil novecientos sesenta y dos**, puesto que aun cuando el registro hubiera sido anterior a la de la fecha alegada, ello no obedecía al actuar de la quejosa sino al del Registro Civil.

**B. Juicio de amparo directo 983/2017 del Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito
"Criterio del doble registro"**

20. En ese juicio se solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal en contra de la sentencia emitida por la Cuarta Sala del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa que confirmó la resolución del Juez de Primera Instancia en Materia Familiar, en la que negó al actor la solicitud de enmienda de su acta de nacimiento en relación con la fecha de nacimiento asentada.

21. En la sentencia de amparo se narraron los hechos que motivaron al actor a ejercer la acción de rectificación y que a continuación se señalan:

- El actor adujo que su alumbramiento fue registrado dos veces ante diversos oficiales del Registro Civil, la primera vez, el **treinta de septiembre de mil**



noviecios cincuenta y tres, en donde se asentó como fecha de nacimiento el **veinticuatro de agosto de mil novecientos cincuenta y tres**, con el acta número *****; y la segunda ocasión, el **trece de junio de mil novecientos setenta**, en la que se anotó como su fecha de nacimiento el **veintisiete de agosto de mil novecientos cincuenta y cinco**, con el acta número *****.⁷

- Refirió que durante toda su vida desconoció el primer registro y que siempre se condujo y utilizó en su vida personal, legal y familiar la fecha de natalicio asentada en la segunda acta (*****), de **veintisiete de agosto de mil novecientos cincuenta y cinco**.

- Sin embargo, con motivo del conocimiento de ambos registros, procedió ante notario público para solicitar la nulidad del **segundo** atestado, identificado con el número *****.

- Por otra parte, en virtud de que la primera acta (*****) contenía diversos errores en sus elementos, como la **fecha** y lugar de nacimiento, así como el nombre correcto de sus progenitores, pretendió la rectificación y/o modificación para adaptarla a su realidad social, individual y legal en la que se ha desarrollado, especialmente para definir como la data de su alumbramiento el **veintisiete de agosto de mil novecientos cincuenta y cinco**.

22. La Sala confirmó la negativa de tal pretensión porque el **treinta de septiembre de mil novecientos cincuenta y tres** fue registrado ante el Registro Civil de Guamúchil, Salvador Alvarado, Sinaloa, asentándose como día de nacimiento el **veinticuatro de agosto de mil novecientos cincuenta y tres**, mientras que el peticionario pretendió su modificación por una fecha posterior, a saber, el **veintisiete de agosto de mil novecientos cincuenta y cinco**, a fin de adecuar su información a la realidad social.

23. En resumen, en este caso, el Tribunal Colegiado examinó el siguiente problema jurídico bajo este contexto:

⁷ La primera ante el oficial del Registro Civil de Guamúchil, *****, Sinaloa; la segunda, ante el oficial primero del Registro Oficial de Mocorito, Sinaloa.



Motivo: El actor informó que sus progenitores lo registraron dos veces, cada uno con diversas fechas de nacimiento; pero en su vida pública y privada siempre se condujo con la información contenida en la segunda acta.

Pretensión: consistió en modificar la fecha de nacimiento (24/08/1953) del primer atestado, conforme a la utilizada (27/08/1955) con base en el segundo registro.

Problema jurídico: se suscitó en que el primer registro (30/09/1953) se llevó a cabo con anterioridad a la fecha pretendida (27/08/1955).

Lo anterior se aprecia del modo siguiente:

1er. Acta de nacimiento	2da. Acta de nacimiento
Nacimiento: 24 de agosto de 1953 Registro: 30 de septiembre de 1953	Nacimiento: 27 de agosto de 1955 Registro: 13 de junio de 1970

24. Por su parte, el Tribunal Colegiado consideró que el quejoso demostró el uso de la fecha de nacimiento de **veintisiete de agosto de mil novecientos cincuenta y cinco**, aunado al hecho de que manifestó desconocer la existencia del primer registro que realizaron sus padres. Derivado de lo anterior, y además de que la propia Sala responsable tuvo por acreditado, entre otras cosas, el doble registro y la nulidad de la segunda acta, es que se concedió el amparo.

Consideraciones comunes en los juicios de amparo 11/2017 y 983/2017 resueltos por el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito, con residencia en Mazatlán, Sinaloa

25. El citado Tribunal Colegiado concedió el amparo a los quejosos bajo las siguientes consideraciones destacadas:

- Que la litis consistió en adecuar el documento correspondiente a la realidad social de cada uno, con motivo del uso reiterado de un dato, de forma que la responsable partió de una premisa incorrecta al establecer que conforme al artículo 1193 del Código Familiar del Estado de Sinaloa, la única posibilidad de



enmienda se da cuando la fecha de nacimiento es anterior a la del registro y que ello debe demostrarse con elementos de pruebas coetáneos a dicho evento, que permitan desvirtuar la fecha en que dio fe el funcionario del Registro Civil.

- Que resultaba aplicable el principio pro persona en la solicitud de rectificación de acta, pues el derecho a tutelar resultaba ser el derecho a la identidad contenido en el artículo 4o., párrafo octavo, de la Constitución Federal, el cual, además de garantizar a todas las personas la asignación de los componentes esenciales de identificación jurídica (nombre, apellidos, natalicio, sexo) a través del registro inmediato de nacimiento, también garantiza la posibilidad de modificar estos componentes asentados, pues cumplen con su función de identificar a la persona, siempre que reflejen sus rasgos reales constitutivos de su identidad.⁸

- Que derivado de una interpretación pro persona del artículo 1193, **fracción III**, del Código Familiar del Estado de Sinaloa, y en armonía con el derecho humano a la identidad, se advierte que, al establecer, **en su diversa fracción II**, la procedencia de la modificación del acta de nacimiento "*Por desacuerdo con la realidad*", es dable concluir que la modificación de un acta de nacimiento también procede respecto de los datos asentados en el acta de nacimiento en los casos en que se trate de adecuar el contenido del atestado respectivo a la realidad social.⁹

⁸ "Artículo 4. La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

"...

"Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento."

⁹ "Artículo 1193. Ha lugar a pedir la modificación:

"I. Por falsedad, cuando se alegue que el suceso registrado no pasó;

"II. Por desacuerdo con la realidad, cuando se demuestre a través de documentos fehacientes, que la persona de que se trata ha sido siempre designada con un nombre distinto del que aparece en su acta de nacimiento;

"III. Por enmienda, cuando se solicite variar algún nombre u otro dato esencial que afecte el estado familiar, la filiación, la nacionalidad, el sexo y la identidad de la persona. En cuanto a la fecha de nacimiento, será procedente siempre y cuando la que vaya a establecerse sea anterior a la del registro y,

"IV. Cuando el nombre propio sea de evidente afrenta social.

"Pueden pedir el levantamiento de una nueva acta de nacimiento por reasignación de concordancia sexo-genérica, previa la anotación correspondiente en su acta de nacimiento primigenia, las personas que requieran el reconocimiento de su identidad de género."



- Que si bien es cierto que el natalicio se refiere a la fecha de nacimiento, que es un hecho natural e irrepetible, **lo cierto es que la fecha podrá mantenerse** en los casos en que se trate de adecuar el contenido del atestado respectivo a la realidad social, siempre que no existan indicios de mala fe, por querer utilizar la modificación para crear, modificar o extinguir derechos u obligaciones en perjuicio de terceros.

- Que el cambio del nombre de pila, apellido o natalicio de una persona en su acta de nacimiento no genera necesariamente una modificación en el estado civil o en la filiación; esto es, esa enmienda no implica, per se, una mutación en las relaciones de parentesco, cuando permanezcan incólumes el resto de los datos que permitan establecerlas, como el nombre de la madre y del padre.

- Que las modificaciones solicitadas a las actas de nacimiento, para adecuar los documentos a la realidad social eran procedentes en tanto que era evidente que los peticionarios habían usado constantemente una fecha de nacimiento, y el hecho de que la fecha de registro fuera anterior a la de nacimiento no obedecía al actuar de los peticionarios, sino del Registro Civil, aunado a que tales pretensiones, no significaban un proceder de mala fe, no se contrariaba a la moral no se defraudaba ni se pretendía establecer o modificar la filiación, ni se causaban perjuicios a terceros.

- Que no se contrariaba el principio de inmutabilidad de la fecha de nacimiento, siempre que con el cambio solicitado no se alteren circunstancias relativas al estado civil o la filiación ni se persigan actuaciones de mala fe, contrarias a la moral o se busque defraudar a terceros.

- Que dentro de las causales por las que se modifican o extinguen los derechos y obligaciones generadas por relaciones entre dos o más personas, no existe el cambio en los asientos de las actas del Registro Civil.

26. La resolución del juicio de amparo directo 11/2017 dio origen a la tesis XII.C.16 C (10a.), de título y subtítulo: "ACTA DE NACIMIENTO. PROCEDE SU MODIFICACIÓN, CONFORME A UNA INTERPRETACIÓN PRO PERSONA DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 1193 DEL CÓDIGO FAMILIAR DEL ESTADO DE



SINALOA, RESPECTO DE LOS DATOS ASENTADOS EN ELLA, CUANDO SE TRATE DE ADECUAR SU CONTENIDO A LA REALIDAD SOCIAL."¹⁰

C. Juicio de amparo directo 84/2018 del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz "Criterio del doble registro"

27. El Tribunal Colegiado Auxiliar emitió su criterio al resolver el citado juicio de amparo directo, cuyo acto reclamado consistió en la sentencia definitiva pronunciada también por la Cuarta Sala del Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa, en la que confirmó la determinación recurrida, en el sentido de negar a la peticionaria la solicitud de modificación del acta de nacimiento que se registró el cuatro de febrero de mil novecientos cuarenta y tres. Ello, porque conforme al artículo 1193, fracción III, del Código Familiar del Estado de Sinaloa, no procede anotar como fecha de nacimiento el tres de diciembre de mil novecientos cuarenta y tres, pues es posterior a la de su primer registro.

28. Los hechos relevantes que narró la actora y que al efecto consideró la autoridad responsable para resolver en los términos antes precisados, según da noticia la ejecutoria del aludido tribunal auxiliar, se hicieron consistir en los siguientes:

- La parte actora mencionó que el **cuatro de febrero de mil novecientos cuarenta y tres** se registró su nacimiento ante el oficial del Registro Civil 17 en Sataya, Navolato, Sinaloa, bajo el acta número ***** , libro ***** .

- Asimismo, señaló que, a pesar del registro mencionado, el **veintitrés de julio de mil novecientos sesenta y nueve** se volvió a registrar su alumbramiento mediante diversa acta ***** ante el oficial del Registro Civil 06, de Sataya, Navolato, Sinaloa.

¹⁰ Tesis aislada XII.C.16 C (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 47, Tomo IV, octubre de 2017, página 2398. Registro digital: 2015333. Amparo directo 11/2017. Fallado el 30 de marzo de 2017. Unanimidad de votos. Ponente: Luis Rubén Baltazar Aceves. Secretaria: Brígida Patricia Olmos Tirado.



• Ante la existencia de dos registros, la parte actora promovió la nulidad del segundo de ellos ante notario público; y afirmó que, en todos sus actos formales y sociales, siempre ha utilizado como su fecha de nacimiento el **tres de diciembre de mil novecientos cuarenta y tres**, por lo que solicitó la modificación de su acta para que se corrigiera el día en que nació.

29. Recapitulando, el contexto fáctico y el problema jurídico que, en este caso, el Tribunal Auxiliar analizó fueron:

Motivo: La actora informó que su natalicio fue registrado dos veces,¹¹ en una primera ocasión el 4/02/1943 y la segunda el 23/07/1969; de esta última promovió su nulidad ante notario público y la primera en la vía de rectificación de acta.

Pretensión: consistió en modificar la fecha de nacimiento del primer atestado, conforme a la utilizada (03/12/1943) en todos sus actos formales y sociales durante toda su vida.

Problema jurídico: se suscitó en que el primer registro (04/02/1943) se llevó a cabo con anterioridad a la fecha pretendida (03/12/1943).

Lo anterior se aprecia del modo siguiente:

1er. Registro	2do. Registro
Registro: 4 de febrero de 1943	Registro: 23 de julio de 1969
Fecha pretendida: 03 de diciembre de 1943.	

30. Con base en lo anterior, el citado Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, en apoyo del Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito, resolvió en el sentido de negar el amparo, por las siguientes consideraciones:

¹¹ Se aclara que en la ejecutoria de amparo que se analiza, no se hizo constar la fecha de nacimiento contenidas en las actas de nacimiento, por lo que dicho elemento se desconoce.



- Que tal como lo señaló la Sala responsable, el artículo 1193, fracción III, del Código Familiar del Estado de Sinaloa, si bien permite modificar el acta de nacimiento respecto de la fecha de nacimiento, lo cierto es que ello no procede en todos los casos, pues existe la condicionante de que la fecha que se vaya a establecer como la de nacimiento sea anterior a la del registro del acta existente.

- Que, de esa forma, si en el caso el acta de nacimiento de la quejosa se registró el **cuatro de febrero de mil novecientos cuarenta y tres**, entonces, no es procedente anotar como su fecha de nacimiento el **tres de diciembre de mil novecientos cuarenta y tres**. Dado que esta fecha es posterior a la del primer registro, en tanto que la única posibilidad de enmienda relacionada con la fecha de nacimiento es que sea anterior a la del registro.

- Que el principio pro persona no implica que los argumentos por los gobernados deban ser resueltos de manera favorable a sus pretensiones, pues ese principio no puede dar lugar a interpretaciones que no encuentren sustento en las reglas de derecho aplicable, ni pueden derivarse de éstas.

- Que resultan **ineficaces** los argumentos en el sentido de que la sentencia reclamada no estuvo debidamente fundada y motivada, al no haber observado la tesis emitida por el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito, de rubro: "ACTA DE NACIMIENTO. PROCEDE SU MODIFICACIÓN, CONFORME A UNA INTERPRETACIÓN PRO PERSONA DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 1193 DEL CÓDIGO FAMILIAR DEL ESTADO DE SINALOA, RESPECTO DE LOS DATOS ASENTADOS EN ELLA, CUANDO SE TRATE DE ADECUAR SU CONTENIDO A LA REALIDAD SOCIAL.", toda vez que estimó que en dicha tesis se analizó la fracción II del artículo 1193 del Código Familiar del Estado de Sinaloa y no su fracción III.

**D. Juicio de amparo directo 373/2015 y auxiliar 832/2015
del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar
de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa
"Criterio de un solo registro"**

31. El Tribunal Colegiado Auxiliar resolvió el citado juicio de amparo indirecto, promovido en contra de la sentencia emitida por la Cuarta Sala del Supremo Tri-



bunal de Justicia del Estado de Sinaloa, que confirmó la negativa de rectificación de acta en lo relativo a la fecha de nacimiento de la quejosa, puesto que al desprenderse de la propia acta que el día de nacimiento de la apelante fue el **doce de marzo de mil novecientos treinta y nueve** y su registro el **cuatro de abril de mil novecientos treinta y nueve**, de conformidad con el artículo 1193, fracción III, del Código Familiar del Estado de Sinaloa, no procedía modificar la fecha de natalicio por la del **doce de marzo de mil novecientos cuarenta y seis**, ya que era posterior a la del registro.

32. Los hechos relevantes que narró la actora y que al efecto consideró la autoridad responsable para resolver en los términos antes precisados, según da noticia la ejecutoria del aludido tribunal auxiliar, se hicieron consistir en los siguientes:

- La actora solicitó la rectificación de su acta de nacimiento número ***** , expedida por el oficial del Registro Civil 008 de San Luis Gonzaga, del Municipio de Badiraguato, Sinaloa, con el objetivo de adaptarla a su realidad social.

- Adujo que desde que tiene uso de razón siempre se ha ostentado con la fecha de nacimiento de **doce de marzo de mil novecientos cuarenta y seis**, porque así se lo manifestaron sus padres, también dijo que el nombre que utilizaba era el de *****; sin embargo, la documental señalaba que su alumbramiento fue en **mil novecientos treinta y nueve** y que su nombre era ***** .

33. En resumen, en este caso, el tribunal auxiliar tuvo en consideración el siguiente problema jurídico bajo este contexto:

Motivo: La actora informó que durante toda su vida ha ostentado como fecha de su natalicio el **12/03/1946**; sin embargo, fue registrada el **04/04/1939**, en cuya acta de nacimiento se aprecia que el año de su nacimiento fue en **1939**.

Pretensión: consistió en modificar el nombre y el año de nacimiento, de 1939 a 1946.



Problema jurídico: se suscitó en que el registro tuvo lugar el **(04/04/1939)**, esto es, se llevó a cabo con anterioridad a la fecha pretendida **(12/03/1946)**.

Lo anterior se aprecia del modo siguiente:

Acta de nacimiento

Nacimiento: **12 de marzo de 1939**

Registro: **4 de abril de 1939**

Fecha de nacimiento pretendida: **12 de marzo de 1946**

34. El tribunal auxiliar negó el amparo solicitado por considerar lo que sigue:

- Que, contrario a lo que sostiene la quejosa, la Sala responsable valoró correctamente las pruebas documentales que la quejosa ofreció, tales como su acta de nacimiento, credencial de elector, pasaporte mexicano, Clave Única de Registro de Población y carnet de servicios de seguridad social, a las que si bien les confirió valor probatorio pleno por tratarse de documentos públicos y por reunir los requisitos legales para su confección, les negó el alcance demostrativo pretendido por la actora, dado que con tales probanzas sólo se evidencia que ésta en esos actos de su vida pública utilizó como fecha de nacimiento el **doce de marzo de mil novecientos cuarenta y seis**, diversa a la asentada en su partida natal; empero, no demuestran que el evento de su nacimiento haya tenido verificativo en la data que ella reporta como correcta y que la indicada en su acta sea errónea.

- Que lo anterior era así, porque la quejosa pretendía añadir una fecha que no era acorde al tiempo de su registro, ya que una persona no puede ser registrada siete años antes de nacer.

- Que el artículo 1193, fracción II, del Código Familiar del Estado de Sinaloa, es claro al señalar que la rectificación de actas de nacimiento, para ajustar los datos en ella contenidos a la realidad social del solicitante, sólo procede en tratándose del nombre, y no tratándose de la fecha de nacimiento, pues acorde con la fracción III del propio precepto, ésta será procedente siempre y cuando la



que vaya a establecerse sea anterior a la del registro. Esto porque el cambio de la fecha de nacimiento, para ajustarla a su realidad social, no está prevista en los supuestos de procedencia que prevé el artículo.

- Que tal como lo concluyó la autoridad responsable, no era procedente la acción, porque la fecha que se pretendía asentar era posterior a la del registro, en tanto que la fracción III del artículo 1193 del Código Familiar del Estado de Sinaloa, expresamente prevé la única posibilidad de enmienda cuando la fecha pretendida sea anterior a la del registro.

- Que, a fin de modificar la fecha de nacimiento asentada en el acta expedida por el Registro Civil, era necesario ofrecer medios de prueba coetáneos a dicho evento que permitieran desvirtuar los datos asentados por los oficiales del Registro Civil, pues éstos, salvo prueba en contrario, deberán tenerse por ciertos, al ser asentados por oficiales del Registro Civil que gozan de fe pública.

- Que el principio pro persona resulta inaplicable en el caso de que se trata, pues no se está ni en el supuesto de que concurra la aplicación de dos o más normas legales, ni el relativo a que los preceptos aplicables admitan más de una interpretación.

- Que el principio pro persona no implica que los argumentos planteados por los gobernados deban ser resueltos de manera favorable a sus pretensiones, pues ese principio no puede dar lugar a interpretaciones que no encuentren sustento en las reglas jurídicas aplicables.

- Que la sentencia reclamada no afectaba al derecho humano al reconocimiento de su personalidad jurídica, pues la negativa de rectificación no trasciende en relación con su ciudadanía, a su capacidad jurídica ni a los derechos y obligaciones de los que es titular la quejosa.

- Que tampoco resulta violatoria al derecho fundamental de identidad, pues la responsable resolvió apegándose a lo expresamente establecido en la normatividad que resultó aplicable.



- Que resultaba infundado el argumento relativo a que la sentencia era violatoria del derecho a la protección de datos personales, pues el condicionar la modificación del acta de nacimiento a diversos requisitos, implicaba de suyo, una protección a los datos personales de las personas; además, proceder inmediatamente a la rectificación, sería violatorio del derecho a la seguridad jurídica.

- Que no resulta aplicable la tesis que señaló la actora, de título y subtítulo: "RECTIFICACIÓN DE ACTA. PROCEDE RESPECTO DE LA FECHA DE NACIMIENTO POR EL USO REITERADO DE OTRA FECHA DISTINTA A LA QUE SE ENCUENTRA ANOTADA EN EL ATESTADO DEL REGISTRO CIVIL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 135 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL).", pues no existía identidad entre el precepto en ella analizado, y el artículo 1193 del Código Familiar del Estado de Sinaloa.

VI. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

35. En primer lugar, debe precisarse que el objeto de la resolución de una contradicción de tesis radica en unificar los criterios contendientes con el fin de generar seguridad jurídica.

36. Así, 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.¹²

¹² Tesis aislada P. L/94, de rubro "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 83, noviembre de 1994, página 35. Registro digital: 205420. Contradicción de tesis 8/93. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Séptimo Circuito (en la actualidad Tribunal Colegiado en Materia Penal). Fallado el 13 de abril de 1994. Unanimidad de veinte votos. Ponente: Fausta Moreno Flores.



37. 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 posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:¹³

- 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.

- 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.

- 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.

38. A partir de lo expuesto, esta Primera Sala de la Suprema Corte advierte que **sí se actualizan las condiciones necesarias para la existencia de la contradicción que se denuncia**, como a continuación se explica.

39. En cuanto al **primer requisito**, se advierte que los tres órganos contendientes se pronunciaron sobre cuestiones litigiosas que fueron sometidas a su consideración, recurriendo a su arbitrio judicial.

¹³ Jurisprudencia 1a./J. 22/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122. Registro digital: 165077. Contradicción de tesis 235/2009. Entre los criterios sustentados por el Primero y Segundo Tribunales Colegiados del Vigésimo Segundo Circuito. Fallado el 23 de septiembre de 2009. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz.



40. En efecto, los Tribunales Colegiados contendientes interpretaron y aplicaron el artículo **1193, fracción III, del Código Familiar del Estado de Sinaloa**, cuya porción normativa prevé la procedencia para enmendar la fecha de nacimiento del registro público, siempre y cuando la que vaya a establecerse sea anterior.

41. Es cierto que los medios de prueba que valoraron los tribunales contendientes son diversos, ya que el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito valoró el mérito probatorio entre un acta del Registro Civil y una copia certificada, así como entre dos actas; por otro lado, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región valoró un acta respecto a otra acta; mientras que el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región únicamente consideró la existencia de un acta respecto a otros documentos como lo son la credencial de elector, pasaporte mexicano, Clave Única de Registro de Población (CURP) y carnet de servicios de seguridad social.

42. Sin embargo, las citadas particularidades y diferencias no conducen a la inexistencia de la presente contradicción, pues se trata de cuestiones adyacentes a un mismo problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerita resolverse: **el alcance otorgado al artículo 1193 del Código Familiar del Estado de Sinaloa a la luz del derecho a la identidad.**

43. Al respecto resulta aplicable la tesis P. XLVII/2009, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."¹⁴

44. La **segunda condición**, consistente en que se encuentre al menos un razonamiento en el que el análisis realizado gire en torno a un mismo tipo de

¹⁴ Tesis aislada P. XLVII/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 67. Registro digital: 166996. Contradicción de tesis 36/2007-PL. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Fallado el 30 de abril de 2009. Unanimidad de diez votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.



problema jurídico, **también se verifica**, pues los Tribunales Colegiados llegaron a una solución diferente para determinar si de acuerdo con la fracción III del artículo 1193 del Código Familiar del Estado de Sinaloa procede o no la modificación de la fecha de nacimiento cuando la que vaya a establecerse sea posterior a la del registro.

45. En efecto, el **Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito** consideró que **de acuerdo con el principio pro persona y el derecho humano a la identidad**, la fracción III del artículo 1193 del citado código familiar debe interpretarse armónicamente con la fracción II del mismo, de tal suerte que **proceda la acción**, aun en el caso en que el dato de la fecha de nacimiento que se pretende declarar en juicio sea posterior a la del registro, siempre y cuando se demuestre **fehacientemente** que la fecha pretendida es acorde con la realidad y que no existieran indicios de mala fe por querer utilizar esa enmienda para crear, modificar o extinguir derechos u obligaciones en perjuicio de terceros.

46. Por otro lado, el **Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región** consideró que debe aplicarse **en términos literales** el artículo 1193, fracción III, del Código Familiar del Estado de Sinaloa, lo que de suyo proscribía la procedencia de la acción de modificación de acta de Registro Civil, respecto a la fecha de nacimiento, cuando se pretenda que sea a una **fecha posterior a la del registro**. Asimismo, consideró **inaplicable el principio pro persona**, al estimar que el mismo no podría implicar dar lugar a interpretaciones que no encuentran sustento en las reglas del derecho aplicable.

47. Finalmente, el **Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar** de la Quinta Región consideró, de igual manera, que el artículo 1193, fracción III, del Código Familiar del Estado de Sinaloa debía **interpretarse de manera literal**, de tal forma que era improcedente la acción de modificación de acta para asentar una fecha de nacimiento posterior a la del registro. Además, consideró que la fracción II del citado artículo 1193 no resulta aplicable ya que **únicamente se refiere al nombre** y no a la hipótesis de la fecha de nacimiento. En igual sentido, estimó que **no procedía una interpretación pro persona**, pues no se está en el supuesto de que concurra la aplicación de dos o más normas legales, ni que los preceptos admitan más de una interpretación, máxime que ese principio no



implica que los asuntos deban ser resueltos conforme a los intereses de las personas solicitantes.

48. Dicho tribunal abundó en el sentido de que la sentencia no afecta el derecho humano al reconocimiento de la personalidad jurídica, ya que la negativa no trasciende en relación con la ciudadanía, con la capacidad jurídica ni con los derechos y obligaciones de la persona titular; tampoco es violatoria del derecho humano a la identidad, pues la autoridad responsable resolvió con apego al marco jurídico aplicable.

49. Finalmente, sostuvo que el acto reclamado tampoco resultó violatorio del derecho a la protección de datos personales, pues condicionar la modificación del acta de nacimiento a diversos requisitos implica una protección a los datos de las personas, tomando en consideración que proceder inmediatamente a la rectificación sería violatorio del derecho a la seguridad jurídica.

50. El citado punto de contradicción se evidencia en el siguiente cuadro:

Punto de contradicción	
Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito	<ol style="list-style-type: none">1. Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región2. Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región
Los tres Tribunales Colegiados interpretaron el alcance del artículo 1193, fracción III, del Código Familiar del Estado de Sinaloa a la luz del derecho a la identidad.	
<ul style="list-style-type: none">• De una interpretación pro persona y conforme con el derecho humano a la identidad, ese precepto jurídico debe analizarse armónicamente con la fracción II del mismo, de tal manera que proceda la acción, aun en el caso de que el dato de la fecha de nacimiento que se pretende declarar sea posterior a la del registro, siempre y cuando se demuestre fehacientemente que la fecha pretendida es acorde con la realidad social.	<ul style="list-style-type: none">• Ambos tribunales auxiliares consideraron que debe aplicarse literalmente el precepto jurídico, lo que impide que proceda la acción cuando se pretenda asentar en el acta una fecha de nacimiento posterior al registro.• El segundo tribunal estimó que tal interpretación no vulnera el principio pro persona, ni transgrede el derecho humano a la personalidad jurídica, identidad y protección de datos personales.



51. En consecuencia, el **tercer requisito** también se cumple. Las posturas de los Tribunales Colegiados dan lugar al planteamiento y resolución por parte de esta Primera Sala sobre la siguiente interrogante: ¿conforme a lo dispuesto por el artículo 1193, fracción III, del Código Familiar del Estado de Sinaloa la única posibilidad de enmienda o modificación de un acta de nacimiento ocurre cuando la fecha que se pretende cambiar es anterior a la del registro o a partir de una interpretación amplia del derecho humano a la identidad, existen supuestos que actualizan excepciones a esta regla a efecto de hacerla coincidir con la realidad social?

VII. CRITERIO QUE DEBE ADOPTARSE

52. En principio, conviene tener presente la norma analizada en la presente contradicción:

Código Familiar del Estado de Sinaloa

Capítulo III De la modificación de actas

"**Artículo 1193.** Ha lugar a pedir la modificación:

"I. Por falsedad, cuando se alegue que el suceso registrado no pasó;

"II. **Por desacuerdo con la realidad, cuando se demuestre a través de documentos fehacientes**, que la persona de que se trata ha sido siempre designada con un nombre distinto del que aparece en su acta de nacimiento;

"III. Por enmienda, cuando se solicite variar algún nombre u otro dato esencial que afecte el estado familiar, la filiación, la nacionalidad, el sexo y la identidad de la persona. **En cuanto a la fecha de nacimiento, será procedente siempre y cuando la que vaya a establecerse sea anterior a la del registro;** y,

"IV. Cuando el nombre propio sea de evidente afrenta social. Pueden pedir el levantamiento de una nueva acta de nacimiento por reasignación de concordan-



cia sexo-genérica, previa la anotación correspondiente en su acta de nacimiento primigenia, las personas que requieran el reconocimiento de su identidad de género."

(Énfasis añadido)

53. Tal como se precisó en el apartado anterior, los Tribunales Colegiados contendientes interpretaron la condición establecida por el citado artículo, fracción III, para modificar la fecha de natalicio de una persona, que establece que "[s]erá procedente siempre y cuando la que vaya a establecerse se anterior a la del registro". Por ende, la materia de la presente contradicción está centrada en determinar si esa circunstancia es absoluta o bien, admite excepciones.

54. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio en el sentido de que la fracción II del artículo 1193 del Código Familiar del Estado de Sinaloa debe interpretarse en relación con lo dispuesto en la fracción III del mismo precepto, a fin de ser acorde con el derecho fundamental a la identidad personal y al principio pro persona. En ese sentido, es viable admitir que la variación de la fecha de nacimiento también procede cuando sea posterior a la establecida en el registro, siempre que se acredite fehacientemente que exista desacuerdo con la realidad social.

55. Así, con el propósito de explicar la conclusión alcanzada, en principio, se analizará el contenido del derecho a la identidad. Enseguida, se determinará, la obligación del Estado de registrar el nacimiento de las personas, así como la presunción de validez de los actos del oficial del Registro Civil. Posteriormente, se verificará la posibilidad de enmendar los elementos de identidad de las personas contenidos en el acta de nacimiento. Hecho lo anterior, se estará en oportunidad de analizar el alcance del derecho a la identidad en relación con la presunción de legalidad del acta de nacimiento (interpretación del artículo 1193 del Código Familiar del Estado de Sinaloa).

i. Derecho a la identidad

56. El **derecho humano a la identidad** se encuentra consagrado en el artículo **4o.**, **párrafo octavo**, de la Constitución Política de los Estados Unidos



Mexicanos, el cual enuncia: "Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento."

57. El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que el derecho a la identidad deriva del respeto a la dignidad humana, en cuanto es necesario para que la persona desarrolle integralmente su personalidad.¹⁵

58. Asimismo, al resolver el **amparo directo 6/2008**, esta Suprema Corte indicó que el derecho a la identidad personal es el conjunto y resultado de todas aquellas características que permiten individualizar a una persona en la sociedad; es todo aquello que hace ser "uno mismo" y no "otro" y se proyecta hacia el exterior, permitiendo a los demás conocer a esa persona y, de ahí, identificarla.¹⁶

59. En consecuencia, el derecho a la identidad personal se definió como el derecho que tiene toda persona a ser quien es, en la propia conciencia y en la opinión de los otros. Es decir, es la forma en que se ve a sí mismo y se proyecta en la sociedad. Al respecto, se tiene presente la tesis aislada de rubro y texto siguientes:

¹⁵ Así se consideró en el amparo directo en revisión 2750/2010, resuelto por la Primera Sala el veintiséis de octubre de dos mil once, por mayoría de tres votos de los Ministros: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente (ponente) Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. En contra de los emitidos por los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y José Ramón Cossío Díaz quienes formularán voto de minoría.

¹⁶ Resuelto por el Pleno el seis de enero del dos mil nueve, por unanimidad de once votos de los Ministros: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Mariano Azuela Güitrón, Sergio A. Valls Hernández (ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Los Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón y presidente Ortiz Mayagoitia, por estimar inconstitucional el acto de aplicación del artículo 138 del Código Civil para el Distrito Federal. Los Ministros Cossío Díaz, Góngora Pimentel, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza, por considerar que es inconstitucional dicho artículo. Los Ministros Aguirre Anguiano y Valls Hernández razonaron el sentido de sus votos. Los Ministros Cossío Díaz, Góngora Pimentel, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza reservaron su derecho para formular votos particulares. Los Ministros Góngora Pimentel y Aguirre Anguiano reservaron el suyo para formular, en su caso, sendos votos concurrentes.



"DERECHOS A LA INTIMIDAD, PROPIA IMAGEN, IDENTIDAD PERSONAL Y SEXUAL. CONSTITUYEN DERECHOS DE DEFENSA Y GARANTÍA ESENCIAL PARA LA CONDICIÓN HUMANA. Dentro de los derechos personalísimos se encuentran necesariamente comprendidos el derecho a la intimidad y a la propia imagen, así como a la identidad personal y sexual; entendiéndose por el primero, el derecho del individuo a no ser conocido por otros en ciertos aspectos de su vida y, por ende, el poder de decisión sobre la publicidad o información de datos relativos a su persona, familia, pensamientos o sentimientos; a la propia imagen, como aquel derecho de decidir, en forma libre, sobre la manera en que elige mostrarse frente a los demás; a la identidad personal, entendida como el derecho de todo individuo a ser uno mismo, en la propia conciencia y en la opinión de los demás, es decir, es la forma en que se ve a sí mismo y se proyecta en la sociedad, de acuerdo con sus caracteres físicos e internos y sus acciones, que lo individualizan ante la sociedad y permiten identificarlo; y que implica, por tanto, la identidad sexual, al ser la manera en que cada individuo se proyecta frente a sí y ante la sociedad desde su perspectiva sexual, no sólo en cuanto a sus preferencias sexuales sino, primordialmente, en cuanto a cómo se percibe él, con base en sus sentimientos y convicciones más profundos de pertenencia o no al sexo que legalmente le fue asignado al nacer y que, de acuerdo a ese ajuste personalísimo en el desarrollo de cada individuo, proyectará su vida en todos los ámbitos, privado y público, por lo que al ser la sexualidad un elemento esencial de la persona y de su psique, la autodeterminación sexual forma parte de ese ámbito propio y reservado de lo íntimo, la parte de la vida que se desea mantener fuera del alcance de terceros o del conocimiento público. Por consiguiente, al constituir derechos inherentes a la persona, fuera de la injerencia de los demás, se configuran como derechos de defensa y garantía esencial para la condición humana, ya que pueden reclamarse tanto en defensa de la intimidad violada o amenazada, como exigir del Estado que prevenga la existencia de eventuales intromisiones que los lesionen por lo que, si bien no son absolutos, sólo por ley podrá justificarse su intromisión, siempre que medie un interés superior."¹⁷

¹⁷ Tesis aislada P. LXVII/2009, Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, diciembre de 2009, Tomo XXX, página 7, Novena Época. Registro digital: 165821. Amparo directo 6/2008. Fallado el 6 de enero de 2009. Unanimidad de once votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández.



60. En dicho precedente también se reconoció que el **acta de nacimiento** es el documento que contiene aquellos datos relativos al hecho del natalicio, permitiendo así identificar el día, hora y lugar de nacimiento de una persona, su sexo, el nombre o nombres propios y los apellidos paterno y materno que le corresponderán y, además, los nombres, domicilios y nacionalidades de los padres.

61. Por tanto, es este documento a través del cual una persona se identifica e individualiza dentro de la sociedad, a través de su nombre y apellido, nacionalidad, edad, sexo y, además, se deriva su filiación, esto es, la relación o el vínculo existente entre los progenitores y su hijo y viceversa, que surge con el nacimiento, el reconocimiento o la adopción.

62. En palabras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se trata de todo aquello que pueda formar parte de una biografía, una "verdad personal" que se compone por aspectos variados, algunos estáticos como el nombre y la nacionalidad; otros dinámicos, que se van construyendo, como el patrimonio cultural, histórico, religioso, ideológico, político, profesional, familiar y social.¹⁸

63. La Corte Interamericana precisó que el derecho a la identidad puede conceptualizarse como el conjunto de atributos o características que permiten la individualización de la persona en sociedad y comprende otros derechos según el sujeto y las circunstancias del caso. Así, advierte que la identidad está íntimamente ligada a la persona en su individualidad específica y privada, sustentadas en una experiencia histórica y biológica, así como en la forma en que

¹⁸ Corte IDH. *Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador*. Fondo, reparaciones y costas. Serie C No. 120. P. 132. "La Corte observa que toda persona tiene derecho a la identidad, el cual constituye un derecho complejo, que por un lado presenta un aspecto dinámico, cuyo desarrollo se atributos y características que encuentra ligado a la evolución de la personalidad del ser humano, y contiene un conjunto de permiten individualizar a cada persona como única. La identidad personal tiene su punto de partida en la concepción y su construcción se prolonga durante la vida del ser humano, en un proceso continuo que abarca una multiplicidad de elementos y aspectos que exceden del concepto estrictamente biológico, y que corresponde a la 'verdad personal' y biográfica del ser humano. Estos elementos y atributos que componen la identidad personal comprenden aspectos tan variados como el origen o la 'verdad biológica', el patrimonio cultural, histórico, religioso, ideológico, político, profesional, familiar y social de una persona, así como otros aspectos más estáticos referidos, por ejemplo, a los rasgos físicos, el nombre y la nacionalidad."



se relaciona el individuo con los demás, a través del desarrollo de vínculos en el plano familiar y social.¹⁹

64. Adicionalmente, considerando la concepción que al respecto tiene la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se corrobora que, si una persona ante la sociedad se ha identificado constantemente en sus actos privados y públicos con una fecha de nacimiento, entonces ello forma parte de su **biografía**, de su "**verdad personal**", en cuanto a que la identidad personal se construye durante toda la vida del ser humano, comprendiendo elementos y aspectos que van **más allá de la "verdad biológica"**.

65. Este derecho, cobra especial relevancia tratándose de menores de edad, en virtud de que está determinada por su origen y filiación, lo que redundando en sus derechos alimentarios y sucesorios, resulta aplicable la tesis aislada de esta Primera Sala 1a. CXLII/2007, de rubro: "DERECHO A LA IDENTIDAD DE LOS MENORES. SU CONTENIDO."²⁰

¹⁹ Estas consideraciones fueron retomadas por esta Primera Sala en el amparo en revisión 653/2018, resuelto el dieciséis de enero de dos mil diecinueve, por mayoría de cuatro votos de los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, quien manifestó que vota con el sentido del proyecto por consideraciones totalmente distintas, por lo que se reserva el derecho a formular voto concurrente; Ministro Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

²⁰ Tesis aislada 1a. CXLII/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, julio de 2007, Tomo XXVI, página 260, Novena Época. Registro digital: 172050. Amparo directo en revisión 908/2006. Fallado el 18 de abril de 2007. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. De texto siguiente: "El artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño (ratificada por el Estado Mexicano y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991) dispone que el niño tiene derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y en la medida de lo posible a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos. En concordancia con lo anterior y conforme al numeral 3 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (de orden público, interés social y observancia obligatoria para toda la República), son principios rectores de la protección de los menores, entre otros, el del interés superior de la infancia y el de la tutela plena e igualitaria de los derechos humanos y de las garantías constitucionales. En ese tenor, el artículo 22 de dicha ley establece el derecho a la identidad, el cual se compone por el derecho a tener un nombre y los apellidos de los padres desde que nazca, a tener una nacionalidad y a conocer su filiación y su origen, salvo en el caso que las leyes lo prohíban. Así, el hecho de que el menor tenga la certeza de quién es su progenitor, constituye un principio de orden público que es parte del núcleo esencial del derecho fundamental a la personalidad jurídica, cuya importancia no sólo radica



66. En lo conducente, también es aplicable la tesis 1a. CXVI/2011, "DERECHO A LA IDENTIDAD DE LOS NIÑOS."²¹

67. En la misma línea argumentativa, esta Primera Sala ha definido que no basta la realidad biológica de una persona para conformar su identidad e individualidad, en y ante la sociedad, sino que es el contexto en el que se ha desarrollado, cuya suma de múltiples factores psicológicos y sociales son definitorios de su personalidad, esto es, **la realidad social** que determina quién es y cómo se percibe frente a los demás.²² Así, el derecho a la identidad se conforma tanto

en la posibilidad de solicitar y recibir información sobre su origen, la identidad de sus padres y el conocimiento de su origen genético, sino que a partir de esos elementos puede derivarse, por una parte, su derecho a tener una nacionalidad y, por otra, el derecho a que sus ascendientes satisfagan sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento, para su desarrollo pleno e integral."

²¹ Tesis aislada 1a. CXVI/2011, Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, septiembre de 2011, Tomo XXXIV, página 1034, Novena Época. Registro digital: 161100. Contradicción de tesis 50/2011. Fallada el 1o. de junio de 2011. Unanimidad de cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. De texto siguiente:

"Es un derecho de rango constitucional que deriva del artículo 4o. de la Constitución Federal, ya que el objetivo de la reforma a dicho precepto consistió en reconocer como derechos constitucionales todos los derechos de los niños establecidos en los diversos tratados internacionales que México ha suscrito. Así, al estar reconocido el derecho a la identidad en los artículos 7o. y 8o. de la Convención sobre los Derechos del Niño, es innegable su rango constitucional. Asimismo, de acuerdo a dichos preceptos y al artículo 22 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, el derecho a la identidad está compuesto por el derecho a tener un nombre, una nacionalidad y una filiación. En efecto, si bien la identidad se construye a través de múltiples factores psicológicos y sociales, en términos de derechos, la imagen propia de la persona está determinada en buena medida, por el conocimiento de sus orígenes y su filiación, así como por la identificación que tiene en la sociedad a través de un nombre y una nacionalidad. De la determinación de dicha filiación, se desprenden a su vez, diversos derechos del menor, como son los derechos alimentarios y sucesorios."

²² Tesis aislada 1a. LXXIII/2017 (10a.), Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, junio de 2017, Libro 43, Tomo I, página 580, Décima Época. Registro digital: 2014646. Amparo directo en revisión 6179/2015. Fallado el 23 de noviembre de 2016. Mayoría de cuatro votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. De título, subtítulo y texto siguientes: "DERECHO A LA IDENTIDAD DE LOS MENORES. INJERENCIA DE LA REALIDAD SOCIAL. **La identidad del menor se configura no sólo por el reconocimiento de su origen biológico sino por su realidad social.** La importancia de conocer los orígenes biológicos de una persona fue explicada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1a. XLIV/2012 (10a.), en el que se señaló que la imagen propia de la persona está determinada, en buena medida, por el conocimiento de sus orígenes biológicos, los cuales resultan de enorme trascendencia desde el punto de vista psicológico. No obstante, debe señalarse que la identidad no se agota en lo biológico. La



por una realidad biológica como por un aspecto dinámico que se desarrolla durante toda la vida del ser humano.

68. En síntesis, el **derecho a la identidad** de una persona es el conjunto de características que individualizan a una persona en la sociedad, con elementos estáticos y dinámicos, que se van construyendo durante el desarrollo de una persona de acuerdo con su realidad social. Estos elementos están contenidos en el acta de nacimiento, como documento a través del cual una persona se identifica e individualiza dentro de la sociedad, cuyo contenido comprende la información relativa al nacimiento de una persona, día, hora y lugar; así como su sexo, el nombre o nombres propios y los apellidos paterno y materno que le corresponden, su nacionalidad y filiación, biológica o legal.

69. De conformidad con el Comité Jurídico Interamericano, el ejercicio del derecho a la identidad es indisociable a la existencia de un registro efectivo, accesible y universal que permita proporcionar materialmente a las personas los documentos que contengan los datos relativos a su identidad. Como consecuencia de lo anterior, puede haber un derecho a la inscripción después del nacimiento y un deber del Estado de tomar las provisiones necesarias para este fin. El registro de nacimiento se convierte así en un instrumento primario y punto de partida para ejercer la personalidad jurídica ante el Estado y los particulares.²³

formación de la identidad se construye a través de múltiples factores psicológicos y sociales de la manera en la que el individuo se concibe y los rasgos definitorios de su personalidad se nutren sensiblemente de los valores y principios que le transmiten las personas significativas para él en sus primeros años de vida. De este modo, los vínculos que establece el menor con sus padres –no en el sentido de que contribuyeron a su concepción biológica, sino en el sentido de que, de hecho, forman parte de su realidad interpersonal– son fundamentales en la construcción de su identidad. En esa línea, el derecho a la identidad del menor no se satisface exclusivamente con el reconocimiento de un vínculo biológico, sino que también se garantiza a través del reconocimiento a su realidad social, pues es el contexto en el que creció el menor lo que determina quién es y cómo se percibe frente a los demás."

²³ Así se consideró en el amparo directo en revisión 7529/2019, resuelto por la Primera Sala en sesión de tres de junio de dos mil veinte, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (ponente), Ana Margarita Ríos Farjat, quien emite su voto con el sentido, pero apartándose de algunas consideraciones, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente), en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.



ii. Obligación del Estado de registrar el nacimiento de las personas y la presunción de validez de los actos del oficial del Registro Público

70. Como se refirió, el párrafo octavo del artículo 4o. constitucional consagra el derecho humano a la identidad, cuya tutela y ejercicio es indispensable para que la persona configure su individualidad; para lo cual, el Estado se encuentra obligado a garantizarlo, a través de los mecanismos e instituciones que el ordenamiento jurídico establece para su efectividad.

71. Por esa razón, el Estado creó al Registro Civil, institución de orden público que tiene por objeto principal hacer constar los actos relativos al estado civil de las personas físicas, por conducto de los funcionarios debidamente autorizados para ello e investidos de fe pública.

72. En relación con la importancia del Registro Civil, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que el reconocimiento de la identidad de las personas es uno de los medios a través de los cuales se facilita el ejercicio de los derechos a la personalidad jurídica, entre los que se encuentra el derecho a inscribirse en ese registro. Asimismo, determinó que *"la falta de reconocimiento de la identidad puede implicar que la persona no cuente con constancia legal de su existencia, dificultando el pleno ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales"*.²⁴

73. En este sentido, para garantizar el ejercicio del derecho a la personalidad jurídica es fundamental que exista un medio eficaz para reconocer la identidad de las personas, pues el hecho de no contar con una constancia legal que acredite su verdadera identidad puede dificultar el pleno ejercicio de otros derechos. De ahí la importancia de que el Registro Civil sea una institución que reconozca la verdadera identidad de la persona, lo que contribuirá a otorgar seguridad jurídica tanto al individuo como a terceros, pues la forma en que ella se identifique coincidirá con la información que esté asentada en ese registro.

²⁴ Corte IDH, *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana*, sentencia de 28 de agosto de 2014, párrafo 267.



74. Ahora bien, las actuaciones que llevan a cabo los funcionarios del Registro Civil, en ejercicio de sus atribuciones, participan de la naturaleza de los actos administrativos. En el amparo en revisión 389/2007,²⁵ esta Primera Sala se pronunció sobre la presunción de validez de los mismos en el cual, al analizar la constitucionalidad del artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, indicó que el acto administrativo se caracteriza por ser jurídico de derecho público, proveniente de una entidad de la administración pública o algún otro órgano estatal en ejercicio de la función administrativa, y persigue, de manera directa o indirecta, mediata o inmediata, el interés público.²⁶

75. Respecto a la presunción de legalidad y validez del acto administrativo, expuso:

"Es la base de sustento de su ejecutoriedad.

"Tal previsión normativa deviene indispensable pues, de no consignarse expresamente esa posibilidad, el ente administrativo no podrá ejecutarlo sino hasta después de haber obtenido resolución judicial favorable que se lo permita.

"La suposición de que, por principio, todo acto administrativo se encuentra emitido conforme a derecho, es una circunstancia que obedece, indudablemente, a un postulado de índole práctico pues, de no operar tal presunción, la actividad jurídica de la administración sería inicialmente objetable, requiriéndose entonces de otro acto de autoridad que, en forma previa, validara el actuar público.

²⁵ Resuelto por la Primera Sala en sesión de ocho de agosto de dos mil siete, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: José de Jesús Gudiño Pelayo (ponente), Sergio A. Valls Hernández, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente José Ramón Cossío Díaz.

²⁶ **"Artículo 9.** El acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada.

"Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior, el acto administrativo por el cual se otorgue un beneficio al particular, caso en el cual su cumplimiento será exigible por éste al órgano administrativo que lo emitió desde la fecha en que se dictó o aquella que tenga señalada para iniciar su vigencia; así como los casos en virtud de los cuales se realicen actos de inspección, investigación o vigilancia conforme a las disposiciones de ésta u otras leyes, los cuales son exigibles a partir de la fecha en que la administración pública federal los efectúe."



"Así, la ejecutividad del acto administrativo deriva de su carácter público, esto es, se traduce en la posibilidad de que la administración pública misma provea a la realización de sus propias decisiones, siempre y cuando el orden jurídico le haya conferido expresamente tal atribución. Esta característica se constituye en una virtual potestad imperativa o de mando, con que se halla investido todo órgano administrativo público; su apoyo radica, básicamente, en el hecho de que en la acción ejecutiva busca satisfacer las necesidades de interés general de la colectividad, cuya realización no admite demora.

"El acto administrativo produce efectos a partir del momento en que ha quedado formado y una vez que se cumplan ciertos requisitos que las leyes pueden establecer para que el propio acto sea exigible."

76. El veintinueve de junio de dos mil dieciséis, esta Primera Sala reiteró las consideraciones de la referida sentencia, al analizar el artículo 34 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México,²⁷ a la luz del derecho al medio ambiente sano, principio de presunción de inocencia y la incidencia de las facultades exclusivas de los Municipios.²⁸

77. Del asunto derivó la tesis de rubro y texto siguientes:

"ACTOS ADMINISTRATIVOS. EL ARTÍCULO 34 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO QUE LOS PRESU-

²⁷ **"Artículo 34.** Los actos administrativos se presumirán legales; sin embargo, las autoridades administrativas deberán probar los hechos que los motiven cuando el interesado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho."

²⁸ En dicha ejecutoria se señaló: Respecto a dichos elementos, esta Primera Sala al resolver el *amparo en revisión 389/2007* determinó que el acto administrativo se concibe "*como la declaración unilateral y concreta del órgano ejecutivo que produce efectos jurídicos directos e inmediatos*" agregó que es "*toda declaración jurídica unilateral y ejecutiva en virtud de la cual, la administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas concretas*".

Así, en dicho precedente se **establecieron las siguientes características del acto administrativo: (i) es un acto jurídico; (ii) de derecho público; (iii) lo emite la administración pública, o algún otro órgano estatal en ejercicio de la función administrativa; (iv) persigue, de manera directa o indirecta, mediata o inmediata, el interés público; y, (v) constituye una obligación de cumplimiento inmediato con independencia de su validez intrínseca, en tanto goza de presunción de legalidad y validez *iuris tantum*, que opera hasta tanto no se declare por determinación firme, la invalidez del acto.**



ME LEGALES, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN SU VERTIENTE DE REGLA PROBATORIA. El precepto citado al prever, entre otras cuestiones, que los actos administrativos se presumirán legales, no vulnera el principio de presunción de inocencia en su vertiente de regla probatoria, en virtud de que el principio referido tiene aplicabilidad en el derecho administrativo sancionador bajo ciertos matices y modulaciones; uno de los cuales es el relativo a las características inherentes al acto administrativo, es decir, la presunción iuris tantum, la cual deviene indispensable pues, de no consignarse expresamente esa posibilidad, el ente administrativo no podría ejecutar el acto, sino hasta después de haber obtenido una resolución judicial favorable que se lo permita, condición que haría inviable la operación jurídica de la administración. En ese sentido, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 389/2007, afirmó que la suposición de que, por principio, todo acto administrativo se emite conforme a derecho, es una circunstancia que obedece a un postulado de índole práctica pues, de no operar dicha presunción, la actividad jurídica de la administración sería inicialmente objetable, requiriéndose entonces otro acto de autoridad que, en forma previa, validara el actuar público. Así, la ejecutividad del acto administrativo deriva de su carácter público, es decir, de la posibilidad de que la administración pública provea a la realización de sus propias decisiones; característica que se constituye en una virtual potestad imperativa o de mando, con la que está investido todo órgano administrativo público, y su apoyo radica en el hecho de que en la acción ejecutiva se busca satisfacer las necesidades de interés general de la colectividad, cuya realización no admite demora.²⁹

78. Ahora bien, conforme a la redacción del artículo 88 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa, también deriva la presunción de validez de los actos administrativos. Si bien es cierto que la norma referida está contenida en una ley de carácter procesal (que regula el procedimiento contencioso administrativo en Sinaloa), también lo es que de ésta se advierte la presun-

²⁹ Tesis aislada 1a. CCXVI/2017 (10a.), Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, diciembre de 2017, Libro 49, Tomo I, página 401, Décima Época. Registro digital: 2015709. Amparo directo en revisión 5452/2015. Fallado el 29 de junio de 2016. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.



ción de validez de todos los actos administrativos, no sólo de los impugnados en el procedimiento. Dicho precepto es del siguiente contenido:

"Artículo 88. Los actos impugnados a las autoridades se presumirán legales, sin embargo, deberán probar los hechos que los motiven cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho. Igualmente se presumirán válidos los actos no impugnados de manera expresa en la demanda o aquellos que, aunque impugnados no se allegaren elementos de prueba suficientes para acreditar su ilegalidad."

79. Con independencia de que exista una norma que explícitamente señale la presunción de validez del acto administrativo, de las consideraciones expuestas por la Primera Sala, en los precedentes citados, se advierte que la validez del acto administrativo es una circunstancia que obedece a razones prácticas pues, de no operar tal presunción, la actividad jurídica de la administración sería inicialmente objetable, requiriéndose entonces de otro acto de autoridad que, en forma previa, validara el actuar público.

80. De ahí que se considere que todos los actos administrativos, con independencia de si la norma que los rige señala expresamente su presunción de validez, deben presumirse válidos, al ser una característica relacionada con su naturaleza.

81. Ciertamente, como se mencionó, los actos administrativos de autoridad se presumen válidos. Sin embargo, esa presunción operará sólo si: a) no son impugnados de manera expresa; y, b) no se demuestre su ilegalidad con otros medios de prueba. Por tanto, la validez de un acto administrativo puede desvirtuarse.³⁰

82. Acorde con la obligación del Estado de registrar el nacimiento de las personas, el Código Familiar del Estado de Sinaloa instituyó el Registro Civil cuyas funciones consisten en inscribir, autorizar, certificar y dar publicidad a los

³⁰ Tesis aislada, de rubro: "DOCUMENTO PÚBLICO, PRESUNCIÓN DE VALIDEZ DEL.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo CXXXII, página 477, registro digital: 292684. Amparo directo 5323/56. Fallado el 27 de junio de 1957. De texto siguiente: **La presunción de que un documento otorgado por autoridad pública es válido, subsiste mientras no se declare lo contrario.** (Énfasis añadido)



hechos y actos constitutivos, modificativos o extintivos del estado familiar de las personas.³¹

83. En ese contexto, el Código Familiar del Estado de Sinaloa estableció en el numeral **1097** que los oficiales del Registro Civil podrán **extender las actas relativas al nacimiento**; así como inscribir las ejecutorias que declaren el registro de hijos o hijas acogidas y las sentencias que ordenen el levantamiento de una nueva acta por cualquiera de los supuestos previstos en el citado código, previa la anotación correspondiente al acta de nacimiento primigenia, cumpliendo las formalidades legales aplicables.

84. Por su parte, el numeral **1113** refiere que las actas del Registro Civil extendidas conforme a las disposiciones del código en comento, hacen **prueba plena** en todo lo que el oficial del Registro Civil, en el desempeño de sus labores, dé testimonio de haber pasado en su presencia, **sin perjuicio de que el acta pueda ser redargüida de falsa**; y, las declaraciones de los comparecientes, formuladas en cumplimiento a lo mandado por la ley, hacen fe hasta probar lo contrario

85. Asimismo, en el artículo **1109** de dicha codificación, se reconocen los **errores o defectos** de las actas, los que obligan al oficial del Registro Civil a hacer las correcciones que señale el reglamento relativo, sin que produzcan la nulidad del acto, salvo que sean sustanciales, o bien, que judicialmente se pruebe la falsedad del acto.

86. Hasta aquí, es dable afirmar, por un lado, que la Oficina del Registro Civil tiene como finalidad última la de dotar de certeza y seguridad jurídica de

³¹ **"Artículo 1096.** El Registro Civil es una institución de orden público y de interés social por medio de la cual el Estado inscribe, autoriza, certifica y da publicidad a los hechos y actos constitutivos, modificativos o extintivos del estado familiar de las personas.

"En el Estado, la prestación del servicio del Registro Civil, así como la dirección y control del mismo, estará a cargo del Ejecutivo Estatal, a través de la Secretaría General de Gobierno, misma que para cumplir con esta atribución contará con una Dirección del Registro Civil, los departamentos y las Oficinas del Registro Civil que acuerde el Ejecutivo Estatal, quienes ejercerán las atribuciones que este código, las leyes y los reglamentos les conceden, y tendrán fe pública en el desempeño de las labores propias de su cargo."



la realidad humana y no constituir un obstáculo al pleno ejercicio del derecho a la identidad, de modo que, los formalismos y requisitos legales no lleguen al extremo de hacer nugatorio el derecho fundamental del cual es garante la propia institución.

87. Por otra parte, se afirma que los oficiales del Registro Civil ejercerán las atribuciones que las leyes les conceden y tendrán fe pública en el desempeño de las labores propias de su cargo; por ende, las actas, como resultado material de su función, participan de la presunción de validez y hacen prueba plena del estado familiar que se haga constar, **salvo prueba en contrario**.

iii. Enmienda o modificación de las actas de nacimiento

88. Del examen anterior deriva que, el **acta de nacimiento** es un documento que define e individualiza a una persona dentro de la sociedad; su importancia y trascendencia impacta directamente en la vida de cada persona, dado que describen el hecho del alumbramiento y contiene elementos estáticos que la acompañan y dan cuenta de su origen e inicio de su identidad.

89. En efecto, el acta de nacimiento no es únicamente una certificación sobre el nacimiento de una persona, ya que, además, sirven para validar las relaciones filiales que ésta tiene, así como para identificarle, en virtud de que contiene datos como el año, mes, día, hora y lugar de su nacimiento, su sexo, nombre y huella digital.

90. Para su expedición, se debe tener en cuenta que el párrafo octavo del artículo 4o. constitucional faculta al Estado el ejercicio de la actividad registral respecto de los actos civiles de las personas, entre ellos los del nacimiento, la cual participa de las garantías que la Ley Fundamental otorga a las personas.

91. Conforme con el mandato constitucional, el Código Familiar del Estado de Sinaloa estableció en el artículo **1096** que el **Registro Civil** es una institución de orden público y de interés social por medio de la cual el Estado inscribe, autoriza, certifica y da publicidad a los hechos y actos constitutivos, modificativos o extintivos del estado familiar de las personas.



92. Los servidores públicos que prestan el servicio del Registro Civil se denominan Oficiales del Registro Civil, quienes en ejercicio de las atribuciones legales que se les confieren, tienen fe pública en el desempeño de las labores propias de su encargo.

93. Dentro de los actos que están facultados a realizar, se encuentra el **acta de nacimiento**, la cual se levantará con la asistencia de dos testigos que supieron del evento y su contenido lo integran los elementos siguientes: año, día, hora y lugar de nacimiento, el sexo de la persona presentada, el nombre y los apellidos que le correspondan, si es presentada viva o muerta; y, además, tomará la impresión digital de la persona presentada.³²

94. Ahora bien, de conformidad con el derecho a la identidad, del cual se ha dicho que es dinámico, deriva la posibilidad de modificar los elementos esenciales de identificación jurídica asentados en el acta de nacimiento, con el objeto de ajustarlos a la realidad social que se va construyendo en el desarrollo de cada persona.

95. Conforme a ello, el artículo **1193** del Código Familiar del Estado de Sinaloa prevé la posibilidad de su modificación, en los siguientes supuestos:

"Artículo 1193. Ha lugar a pedir la modificación:

"I. Por falsedad, cuando se alegue que el suceso registrado no pasó;

"II. Por desacuerdo con la realidad, cuando se demuestre a través de documentos fehacientes, que la persona de que se trata ha sido siempre designada con un nombre distinto del que aparece en su acta de nacimiento;

³² **"Artículo 1129.** El acta de nacimiento se levantará con la asistencia de dos testigos que puedan ser designados por las partes interesadas, de personas que supieron del evento; contendrá el año, día, hora y lugar de nacimiento, el sexo del presentado, el nombre y los apellidos que le correspondan al inscrito sin que por motivo alguno pueda omitirse con la razón, de si es presentado vivo o muerto. Se tomará así mismo la impresión digital del presentado. Si se desconoce el nombre de los padres, la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes le pondrá el nombre y apellidos, ante el oficial del Registro Civil, haciendo constar esta circunstancia en el acta."



"III. Por enmienda, cuando se solicite variar algún nombre u otro dato esencial que afecte el estado familiar, la filiación, la nacionalidad, el sexo y la identidad de la persona. **En cuanto a la fecha de nacimiento, será procedente siempre y cuando la que vaya a establecerse sea anterior a la del registro;** y,

"IV. Cuando el nombre propio sea de evidente afrenta social.

"Pueden pedir el levantamiento de una nueva acta de nacimiento por reasignación de concordancia sexo-genérica, previa la anotación correspondiente en su acta de nacimiento primigenia, las personas que requieran el reconocimiento de su identidad de género."

96. De ello se sigue que, en relación con las **actas de nacimiento**, la ley reconoce los elementos esenciales de identidad de una persona que serán susceptibles de enmienda, tales como *la fecha de nacimiento, el nombre, la filiación, la nacionalidad y el sexo*.

97. Del mismo modo, el legislador reconoció que los motivos válidos de enmienda corresponden a: *la falsedad del hecho o acto que se hizo constar; el contexto de desarrollo de una persona, esto es, la realidad social en la que se ha conducido; la evidente afrenta social; y la reasignación de concordancia sexo-genérica*.

98. En particular, determinó que la enmienda o modificación de la fecha de nacimiento se encontraba condicionada a que se estableciera una anterior a la del registro; condición que parte de la premisa de que el hecho natural del alumbramiento es único e irrepetible, por lo que, en principio, nadie podría ser registrado con anterioridad al acto registral.

99. Bajo esa tesitura, se concluye que la ley contempla los supuestos de procedencia para ajustar las actas de nacimiento, de acuerdo con los motivos que el legislador reconoció, autorizó y, en su caso, condicionó. Destacando que, **acorde con el derecho a la identidad, la ley reconoció como una de las razones de enmienda a la realidad social que influyen en la individualización e identidad de las personas.**



iv. Alcance del derecho a la identidad en relación con la presunción de legalidad del acta (interpretación del artículo 1193 del Código Familiar del Estado de Sinaloa)

100. Hasta aquí, es posible observar que el Estado se encuentra constreñido a garantizar el ejercicio del derecho a la identidad de las personas, a través de la función registral que lleva a cabo el oficial del Registro Civil, quien se encuentra facultado para inscribir y expedir las actas en las que hace constar los hechos y actos del estado familiar y civil relevantes para cada persona.

101. El acta de nacimiento es el documento que contiene aquellos datos relativos al hecho del natalicio, permitiendo así identificar el día, hora y lugar de nacimiento de una persona, su sexo, el nombre o nombres propios y los apellidos paterno y materno que le corresponderán y, además, los nombres, domicilios y nacionalidades de los padres. Por tanto, es este documento a través del cual una persona se identifica e individualiza dentro de la sociedad.

102. A partir de ello, el Código Familiar del Estado de Sinaloa dota de facultades al registrador, con el objeto de salvaguardar el derecho a la identidad y la seguridad jurídica de las personas, tales como la presunción de validez de las actas y la previsión de los supuestos en que el acta podrá ser anulada, rectificada (o modificada), aclarada o repuesta.

103. Además, una de las razones fundamentales para la modificación de los elementos esenciales del acta de nacimiento, corresponde al concepto de **realidad** social que las personas **van construyendo durante su vida**.

104. Como se dijo en párrafos anteriores, el derecho a la identidad –previsto en el párrafo octavo, del artículo 4o. de la Constitución Federal– tiene un aspecto estático y otro dinámico y como consecuencia de este último existe la posibilidad de modificar los elementos esenciales de identificación jurídica asentados en el acta de nacimiento, con el objeto de ajustarlos a la realidad social que se va construyendo en el desarrollo de cada persona.

105. En este precepto constitucional se reconoce el derecho de las personas a la identidad y se establece la obligación para el Estado de garantizar su



cumplimiento, a través de los mecanismos e instituciones que el ordenamiento jurídico establece para su efectividad.

106. Precisamente uno de los mecanismos para garantizar este derecho es el Registro Civil, institución de orden público que tiene por objeto principal hacer constar los actos relativos al estado civil de las personas físicas, por conducto de los funcionarios debidamente autorizados para ello e investidos de fe pública quienes se encargan de levantar las actas, entre ellas la de nacimiento.

107. Se debe recordar que el Registro Civil en México tiene su origen en las leyes de reforma, en particular la Ley Orgánica del Registro Civil, expedida por el presidente Benito Pablo Juárez García y su finalidad fue y sigue siendo: *"establecer en todas las **aplicaciones prácticas de la vida el estado civil** de las personas ... que la sociedad civil no podrá tener **las constancias que más le importan** sobre el estado de las personas, si no hubiese **autoridad ante la que aquéllas se hiciesen registrar y hacer valer**".*³³

108. En ese sentido, debe partirse de la base de que la institución del Registro Civil constituye un **mecanismo de salvaguarda del derecho fundamental de la personalidad humana**, ya que es precisamente mediante lo ahí asentado que la persona obtiene seguridad jurídica sobre los actos trascendentes en su vida y su situación personal, como lo es el nacimiento, el concubinato, el matrimonio, el divorcio y finalmente la muerte. Por tanto, las actas del Registro Civil deben ser el reflejo de la identidad de las personas.

109. En otras palabras, la finalidad del Registro Civil es hacer constar los actos **que más importan sobre el estado de las personas** y al mismo tiempo **otorgar seguridad jurídica** sobre tal situación, teniendo esa facultad el Estado que, como autoridad, debe registrar y resguardar tales constancias.

110. Por tanto, en caso de que exista certeza sobre los elementos que conforman la identidad de la persona, el Registro Civil, como institución garante de

³³ Ley expedida en la ciudad de Veracruz, por el presidente Benito Pablo Juárez García el veintiocho de julio de mil ochocientos cincuenta y nueve.



ese derecho, **debe ser acorde con tal situación** y no constituir un obstáculo para tal efecto, pues sería equiparable a que la institución creada para un determinado fin, en la práctica lo desconociera.

111. Ahora bien, en relación con la posibilidad de rectificar, aclarar o repone-
ner las actas, el artículo 1193 del Código Familiar del Estado de Sinaloa dispone,
específicamente en la fracción III, que será procedente el cambio de la fecha
de nacimiento cuando sea anterior a la del registro.

112. Respecto de esta fracción, los Tribunales Colegiados contendientes
llegaron a las conclusiones siguientes:

- El **Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito** consideró que en virtud de que la fracción III del artículo 1193 del Código Familiar del Estado de Sinaloa no preveía el supuesto de que se podía cambiar la fecha de nacimiento para ajustarla a la realidad y en aplicación al principio pro persona, esa fracción se debía interpretar en el sentido que era procedente realizar ese cambio a pesar de que la fecha de nacimiento solicitada fuera posterior a la del registro contenida en el acta (interpretación por analogía de la fracción II de ese mismo precepto).

- En cambio, el **Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región** y el **Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región** concluyeron que la fracción III en cuestión sólo permitía modificar la fecha de nacimiento cuando ésta fuera anterior a la del registro contenida en el acta (interpretación literal).

113. En virtud de que los tribunales contendientes interpretaron la fracción III del artículo 1193 del Código Familiar del Estado de Sinaloa, utilizando métodos diferentes y válidos que los llevaron a conclusiones diversas, esta Primera Sala considera que es posible realizar una interpretación de esa fracción conforme con el derecho a la identidad previsto en el artículo 4o. constitucional.³⁴

³⁴ Lo anterior de acuerdo con la tesis aislada 1a. CCLXIII/2018 (10a.), de título y subtítulo: "INTERPRETACIÓN CONFORME Y PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU APLICACIÓN TIENE COMO PRESUPUESTO UN EJERCICIO HERMENÉUTICO VÁLIDO.", publi-



114. Lo anterior es así, pues el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con dicha Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

115. Tal disposición hace referencia al principio pro persona, que consiste en un criterio de interpretación más extensivo cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, más restringido cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o de su suspensión extraordinaria; por lo que, ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, obliga a optar por la que protege en términos más amplios.³⁵

cada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 337. Registro digital: 2018696. Amparo directo en revisión 7326/2017. Fallado el 16 de mayo de 2018. Unanimidad de cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. De texto siguiente: "**Conforme al principio pro persona, debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos fundamentales** e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida si se busca establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o de su suspensión extraordinaria, por lo que **ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, obliga a optar por la que protege en términos más amplios. Este principio se relaciona con la interpretación conforme, por la cual, antes de considerar inconstitucional una norma jurídica, deben agotarse todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución** Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que, de ser posibles varias interpretaciones de la disposición, debe preferirse la que salve la aparente contradicción con la Norma Fundamental. En ese sentido, **un presupuesto indispensable para que esas técnicas hermenéuticas puedan aplicarse es que la asignación de significado a la norma jurídica sea fruto de una interpretación válida, es decir, la derivada de algún método de interpretación jurídica, ya sea el gramatical, el sistemático, el funcional, el histórico o algún otro.** Así, la interpretación conforme o la aplicación del principio pro persona no puede realizarse a partir de atribuir a la norma un significado que no tiene conforme a alguno de los métodos de interpretación jurídica, porque en ese caso, la norma sujeta a escrutinio ya no será la misma, sino que habría sido cambiada por otra."

³⁵ Así se estableció en la tesis 1a. XXVI/2012 (10a.), de rubro: "PRINCIPIO PRO PERSONAE. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUÉL.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro V, Tomo 1, febrero de 2012, Décima Época, página 659. Registro digital: 2000263. Amparo directo en revisión 2424/2011. Fallado el 18 de enero de 2012. Unanimidad de cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. De texto: "El segundo párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de los que México es Parte, de forma que favorezca ampliamente a las personas, lo que se traduce en la obligación de analizar el contenido



116. Este principio tiene relación con la llamada interpretación conforme, que también constituye una técnica hermenéutica de carácter constitucional, por la cual, antes de considerar a una norma jurídica como constitucionalmente inválida, es necesario agotar todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución y que le permita, por tanto, subsistir dentro del ordenamiento.

117. De manera que sólo en el caso de que exista una clara incompatibilidad o una contradicción insalvable entre la norma ordinaria y la Constitución, procedería declararla inconstitucional. Así, el intérprete debe evitar en lo posible ese desenlace e interpretar la norma de tal modo que la contradicción no se produzca y la norma pueda salvarse. Igualmente, de ser posibles varias interpretaciones de la disposición, debe preferirse la que salve la aparente contradicción con la Norma Fundamental.³⁶

y alcance de tales derechos a partir del **principio *pro personae*** que es un criterio hermenéutico que informa todo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en virtud del cual **debe acudirse a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o de su suspensión extraordinaria**, es decir, **dicho principio permite, por un lado, definir la plataforma de interpretación de los derechos humanos y, por otro, otorga un sentido protector a favor de la persona humana, pues ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, obliga a optar por la que protege en términos más amplios**. Esto implica **acudir a la norma jurídica que consagre el derecho más extenso** y, por el contrario, al precepto legal más restrictivo si se trata de conocer las limitaciones legítimas que pueden establecerse a su ejercicio. Por tanto, la aplicación del principio *pro personae* en el análisis de los derechos humanos es un componente esencial que debe utilizarse imperiosamente en el establecimiento e interpretación de normas relacionadas con la protección de la persona, a efecto de lograr su adecuada protección y el desarrollo de la jurisprudencia emitida en la materia, de manera que represente el estándar mínimo a partir del cual deben entenderse las obligaciones estatales en este rubro." (Énfasis añadido)

³⁶ Jurisprudencia 1a./J. 37/2017 (10a.), de título y subtítulo: "INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 42, Tomo I, mayo de 2017, página 239. Registro digital: 2014332. Amparo directo en revisión 2177/2014. Fallado el 19 de noviembre de 2014. Unanimidad de cinco votos. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. De texto: "A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la **supremacía normativa de la Constitución** no se manifiesta sólo en su aptitud de servir como parámetro de validez de todas las demás normas jurídicas, sino también en la exigencia de que tales normas, **a la hora de ser aplicadas, se interpreten de acuerdo con los preceptos constitucionales; de forma que, en caso de que existan varias posibilidades de interpretación de la norma en cuestión, se elija aquella que mejor**



118. 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**.

119. En ese sentido se pronunció esta Primera Sala, en la tesis aislada 1a. LXX/2008, de rubro y texto siguientes:

se ajuste a lo dispuesto en la Constitución. En otras palabras, esa supremacía intrínseca no sólo opera en el momento de la creación de las normas, cuyo contenido ha de ser compatible con la Constitución en el momento de su aprobación, sino que se prolonga, ahora como parámetro interpretativo, a la fase de aplicación de esas normas. A su eficacia normativa directa se añade su eficacia como marco de referencia o criterio dominante en la interpretación de las restantes normas. Este principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento con la Constitución, reiteradamente utilizado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es una consecuencia elemental de la concepción del ordenamiento como una estructura coherente, como una unidad o contexto. Es importante advertir que esta regla interpretativa opera con carácter previo al juicio de invalidez. Es decir, que antes de considerar a una norma jurídica como constitucionalmente inválida, es necesario agotar todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución y que le permita, por tanto, subsistir dentro del ordenamiento; de manera que sólo en el caso de que exista una clara incompatibilidad o una contradicción insalvable entre la norma ordinaria y la Constitución, procedería declararla inconstitucional. En esta lógica, el intérprete debe evitar en la medida de lo posible ese desenlace e interpretar las normas de tal modo que la contradicción no se produzca y la norma pueda salvarse. Así el Juez ha de procurar, siempre que sea posible, huir del vacío que se produce cuando se niega validez a una norma y, en el caso concreto, de ser posibles varias interpretaciones, debe preferirse aquella que salve la aparente contradicción. Ahora bien la interpretación de las normas conforme a la Constitución se ha fundamentado tradicionalmente en el principio de conservación de ley, que se asienta a su vez en el principio de seguridad jurídica y en la legitimidad democrática del legislador. En el caso de la ley, fruto de la voluntad de los representantes democráticamente elegidos, el principio general de conservación de las normas se ve reforzado por una más intensa presunción de validez. Los tribunales, en el marco de sus competencias, sólo pueden declarar la inconstitucionalidad de una ley cuando no resulte posible una interpretación conforme con la Constitución. En cualquier caso, las normas son válidas mientras un tribunal no diga lo contrario. Asimismo, hoy en día, **el principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento a la Constitución, se ve reforzado por el principio pro persona**, contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual obliga a maximizar la interpretación conforme en aquellos escenarios en los cuales, dicha interpretación permita la efectividad de los derechos fundamentales de las personas frente al vacío legislativo que puede provocar una declaración de inconstitucionalidad de la norma." (Énfasis añadido)



"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 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 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.**"³⁷ (Énfasis añadido)

120. 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.

³⁷ 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.



121. 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.

122. 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.

123. Así, esta Primera Sala determina que la fracción III del artículo 1193 del Código Familiar del Estado de Sinaloa debe ser interpretada conforme con el derecho a la identidad previsto en el artículo 4o. constitucional, en un sentido amplio y no taxativo; es decir, en el que admite la posibilidad jurídica de modificar la fecha de natalicio, contenida en el acta de nacimiento, aunque ésta sea posterior a la de registro; del mismo modo en que la fracción II de ese mismo precepto reconoce la posibilidad de modificar el nombre de la persona conforme a su realidad social.

124. Esto es así, toda vez que si la fecha de nacimiento plasmada en el acta no corresponde con la realidad social del solicitante se deberá cambiar esa fecha por la requerida, aunque ésta sea posterior a la del registro, pues sólo con esa modificación se estarían reconociendo las características reales con las que esa persona se presenta ante la sociedad y, por tanto, esa información sería acorde con sus circunstancias y realidad social, además de que el Registro Civil estará en oportunidad de cumplir con sus funciones y atribuciones como garante del ejercicio del derecho humano de identidad.

125. En efecto, no es posible soslayar que existen diversas razones por las cuales una persona puede estimar que tiene una fecha de nacimiento diferente a la asentada en una determinada acta del Registro Civil. Si esa concepción sobre la fecha del nacimiento va permeando **con el paso del tiempo** en diversos actos de su vida y en sus interacciones en los ámbitos privado, social e incluso en su relación con el Estado, tal situación, errónea o no, se convierte en una realidad ante sí y ante los demás y, por tanto, **llega a formar parte de su iden-**



tidad; derecho fundamental que debe ser tutelado, aunque el acto en que se hace constar el nacimiento sea o no equivocado.

126. Con base en lo anterior, esta Primera Sala considera que, de acuerdo con el principio pro persona y de una interpretación conforme, resulta jurídicamente posible interpretar la fracción III del artículo 1193 del Código Familiar para el Estado de Sinaloa en el sentido que es posible modificar la fecha de nacimiento contenida en el acta, con el fin de adaptar esa información a la realidad social, aunque aquélla sea posterior a la del registro.

127. Lo anterior será procedente, siempre y cuando el solicitante demuestre, con documentación fehaciente o cualquier otro medio de prueba reconocido por la legislación correspondiente, que la diferencia contenida entre un acta de nacimiento y su "verdad personal" está justificada, pues siempre se ha conducido de esta manera; es decir, por un periodo de tiempo prudente y significativo, de forma continua, ininterrumpida y permanente a tal grado que logró anclar su identidad con esa fecha de nacimiento y que su entorno social así lo identifica.³⁸

128. Además, sólo procederá, cuando no se observe la existencia de algún indicio de mala fe para querer utilizar ese cambio para crear, modificar o extinguir derechos u obligaciones en perjuicio de terceros.

129. Por tanto, la persona que pretenda la modificación del acta del Registro Civil para asentar una fecha de nacimiento posterior a la del registro puede ofrecer **cualquier medio probatorio** con la consiguiente obligación del tribunal de aceptar dichas pruebas, siempre y cuando sean pertinentes, idóneas y se refieren a los hechos.³⁹

³⁸ En similares términos se pronunció esta Primera Sala, al resolver el amparo directo en revisión 7529/2019, en sesión de tres de junio de dos mil veinte, 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, en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. En dicho asunto se analizó la constitucionalidad del «artículo» 139 del Código Civil para el Estado de Guanajuato a la luz del derecho a la identidad, al impedir rectificar el nombre, a fin de adecuarlo a su nueva realidad social en aquellos supuestos en los que con anterioridad y por la vía judicial ya se le hubiera concedido una primera rectificación.

³⁹ Es decir, en términos del artículo 283 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Sinaloa que dispone:



130. Al respecto, como parámetros para demostrar la realidad social necesaria para la modificación de las actas del Registro Civil, deberá acreditarse:⁴⁰

a) Que el dato se haya usado o manifestado reiteradamente (en este caso la fecha de nacimiento).

b) Que esa manifestación, se haya realizado en la vida social y familiar.

131. Conforme a las consideraciones anteriores, debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia en términos del artículo 225 de la Ley de Amparo, el criterio que a continuación sustenta esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el título, subtítulo y texto siguientes:

ACTA DE NACIMIENTO. PROCEDE LA RECTIFICACIÓN DE LA FECHA ASENTADA PARA ADECUARLA A LA REALIDAD SOCIAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SINALOA).

"Artículo 283. El tribunal debe recibir las pruebas que le presenten las partes, siempre que se ofrezcan correctamente, estén permitidas por la ley, y se refieran a los puntos cuestionados.

"Son improcedentes, y el juzgador rechazará de plano las pruebas que se ofrezcan:

"I. Para demostrar hechos que no sean materia de la contienda o que no hayan sido alegados por las partes;

"II. Para evidenciar hechos que han sido admitidos por las partes y sobre los que no se suscitó controversia, al fijarse el debate;

"III. Para justificar hechos inverosímiles o imposibles de existir por ser incompatibles con leyes de la naturaleza o normas jurídicas;

"IV. Para demostrar hechos que contraríen una presunción legal absoluta. No obstante, se admitirán aquellas que combatan una presunción legal relativa;

"V. Que se consideren inmorales o impertinentes;

"VI. Con fines notoriamente maliciosos o dilatorios;

"VII. En número excesivo, o innecesario en relación con otras probanzas sobre los mismos hechos, pudiendo especialmente limitar el número de testigos; y,

"VIII. En los casos prohibidos de manera expresa por la ley."

⁴⁰ Al respecto, resulta ilustrativa, la tesis aislada de rubro: "REGISTRO CIVIL. RECTIFICACIÓN DEL NOMBRE EN EL ACTA DE NACIMIENTO PARA AJUSTARLA A LA REALIDAD SOCIAL.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 187-192, Cuarta Parte, página 213. Registro digital: 240222. Amparo directo 5451/81. Fallado el 17 de junio de 1982. Mayoría de tres votos. Ponente: Gloria León Orantes. De texto: "Si de las constancias de autos y de la prueba testimonial quedó acreditada la identidad de la quejosa con la persona a quien pertenece el acta por rectificar, así como que ha usado constantemente, en su vida social y familiar, un nombre diverso al que aparece asentado, procede conceder la protección federal solicitada a efecto de ajustar el nombre a la realidad jurídica y social, no obstante que en la referida acta se haya asentado un error consistente en la inversión de los apellidos del padre de la solicitante."



Hechos: Los Tribunales Colegiados contendientes sostuvieron criterios distintos respecto a la interpretación taxativa o conforme de la fracción III del artículo 1193 del Código Familiar del Estado de Sinaloa, que prevé la posibilidad de modificar la fecha de natalicio contenida en el acta de nacimiento, siempre que la pretendida sea anterior a la fecha de registro. Uno consideró que en la aplicación del principio pro persona, y de acuerdo con el derecho a la identidad, era procedente cambiar la fecha de nacimiento del acta, a pesar de que ésta fuera posterior a la de registro. En cambio, los otros dos órganos jurisdiccionales concluyeron que esa porción normativa sólo permite modificar la fecha del acta de nacimiento cuando la que se vaya a establecer sea anterior a la del registro del acta existente.

Criterio jurídico: La fracción II del artículo 1193 del Código Familiar del Estado de Sinaloa debe interpretarse en relación con lo dispuesto en la fracción III del mismo precepto, a fin de ser acorde con el derecho fundamental a la identidad personal y al principio pro persona. En ese sentido, es viable admitir que la variación de la fecha de nacimiento también procede cuando sea posterior a la establecida en el registro, siempre que se acredite fehacientemente, por cualquier medio probatorio, que exista desacuerdo con la realidad social, pues la persona siempre se ha conducido de esta manera; es decir, por un periodo de tiempo prudente y significativo, de forma continua, ininterrumpida y permanente, a tal grado que logró anclar su identidad con esa fecha de nacimiento y que su entorno social así la identifica.

Justificación: El artículo 4o., párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho a la identidad de las personas y establece la obligación de las autoridades de garantizarlo. En ese sentido, si ante la sociedad una persona se ha identificado constantemente en sus actos privados y públicos con una fecha de nacimiento, entonces ello forma parte de su biografía, de su "verdad personal", pues la identidad se construye durante toda la vida del ser humano, comprendiendo elementos y aspectos que van más allá de la "verdad biológica". Estos elementos deben reflejarse en el acta de nacimiento, pues se trata de un documento a través del cual una persona se identifica e individualiza dentro de la sociedad. Así, debe tomarse en cuenta que la Oficina del Registro Civil tiene como finalidad última la de dotar de certeza y seguridad jurídica de la realidad humana y no constituir un obstáculo al pleno



ejercicio de este derecho, de modo que, los formalismos y requisitos legales no deben llegar al extremo de hacerlo nugatorio. De esta forma, la fracción III del artículo 1193 del Código Familiar del Estado de Sinaloa debe ser interpretada de manera conforme con el derecho a la identidad previsto en el artículo 4o. constitucional, en un sentido amplio y no taxativo. Es decir, se debe admitir la posibilidad jurídica de modificar la fecha de natalicio, contenida en el acta de nacimiento, aunque ésta sea posterior a la fecha de registro, tal como ocurre con la fracción II de ese mismo precepto que reconoce la posibilidad de modificar el nombre de la persona conforme a su realidad social. Lo anterior, siempre y cuando no se observe la existencia de algún indicio de mala fe para querer utilizar ese cambio para crear, modificar o extinguir derechos u obligaciones en perjuicio de terceras personas.

132. Lo antes resuelto no afecta las situaciones jurídicas concretas derivadas de los asuntos en los cuales se dictaron las ejecutorias materia de la contradicción, por así ordenarlo el artículo 226, último párrafo, de la Ley de Amparo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente 337/2018 se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sostenido por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el último apartado del presente fallo.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández,



quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente 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 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta sentencia, corresponden a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 29/2021 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de diciembre de 2021 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 8, Tomo II, diciembre de 2021, página 1141, con número de registro digital: 2023890.

La tesis aislada de título y subtítulo: "RECTIFICACIÓN DE ACTA. PROCEDE RESPECTO DE LA FECHA DE NACIMIENTO POR EL USO REITERADO DE OTRA FECHA DISTINTA A LA QUE SE ENCUENTRA ANOTADA EN EL ATESTADO DEL REGISTRO CIVIL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 135 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL)." citada en esta sentencia, aparece publicada con el número de identificación I.5o.C.26 C (10a.) en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XX, Tomo 3, mayo de 2013, página 2061, con número de registro digital: 2003729.

Las tesis aisladas y de jurisprudencia 2a. XXI/2014 (10a.), 1a./J. 37/2017 (10a.), 1a. LXXIII/2017 (10a.), XII.C.16 C (10a.), 1a. CCXVI/2017 (10a.) y 1a. CCLXIII/2018 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 7 de marzo de 2014 a las 10:18 horas, 26 de mayo de 2017 a las 10:31 horas, 30 de junio de 2017 a las 10:36 horas, 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas, 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas y 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, respectivamente.



COMPETENCIA POR TERRITORIO PARA CONOCER DE UN JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN EL QUE ES SEÑALADO COMO AUTORIDAD RESPONSABLE UN JUEZ DE DISTRITO. CONFORME A LA REGLA ESPECIAL DEL ARTÍCULO 38 DE LA LEY DE AMPARO, SE SURTE A FAVOR DE OTRO JUEZ DEL MISMO DISTRITO Y ESPECIALIZACIÓN QUE EL SEÑALADO COMO RESPONSABLE Y, SI NO LO HUBIERA, DEL MÁS CERCANO DENTRO DE LA JURISDICCIÓN DEL CIRCUITO AL QUE PERTENEZCA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 84/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL OCTAVO CIRCUITO, EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL OCTAVO CIRCUITO Y EL QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO. 27 DE OCTUBRE 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: ANA MARCELA ZATARAIN BARRETT.

II. COMPETENCIA

6. De conformidad con una interpretación extensiva y teleológica de los artículos 107, fracción XIII, de la Carta Magna; 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente; 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero, segundo y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, 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, esta Primera Sala es constitucional y legalmente competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, única y exclusivamente respecto de la posible divergencia de criterios entre los Tribunales Colegiados involucrados, pertenecientes a distintos circuitos, pues en torno a la que pudiera haber entre los de una misma demarcación territorial le correspondería resolverla al Pleno de Circuito respectivo.



7. Consecuentemente, no será materia de este asunto decidir si hay o no alguna discrepancia entre las posturas adoptadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, al resolver el diverso conflicto competencial 3/2020 (en el que se superó el criterio sostenido en el diverso conflicto competencial 9/2019) y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, al resolver el conflicto competencial 2/2020.

8. Ello, en el entendido que, en este caso, no es necesario remitir copias de las ejecutorias respectivas al Pleno del Octavo Circuito a fin de que se pronuncie en cuanto a la posible contradicción de criterios de su competencia, en virtud de que el problema jurídico que, en su caso, representaría tal divergencia, como se verá más adelante, queda resuelto con motivo del criterio que se establece en el presente asunto.

III. LEGITIMACIÓN

9. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, porque fue formulada por el Juez Quinto de Distrito en La Laguna, con residencia en Torreón, Coahuila. Por tanto, formalmente se actualizó el supuesto de legitimación previsto en el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

IV. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

10. En principio, debe destacarse que el Tribunal Pleno estableció en 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.", que para que se actualice la contradicción de tesis, basta que exista oposición respecto de un mismo punto de derecho, aunque no provenga de cuestiones fácticas exactamente iguales.¹

¹ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.



11. Del citado criterio se evidencia que la existencia de la contradicción de criterios no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, **ya que es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que esa variación o diferencia no debe incidir o ser determinante para el problema jurídico resuelto**, esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por los órganos judiciales relativos, sino que tan sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

12. En este orden de ideas, si las cuestiones fácticas siendo parecidas influyen en las decisiones de los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, en tanto no podría arribarse a un criterio único, 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 el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

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

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

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



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

14. Tales requisitos se encuentran plasmados en las jurisprudencias 1a./J. 23/2010² y 1a./J. 22/2010,³ de los rubros: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO." y "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."

15. A continuación, se precisan las razones por las cuales se considera que, en el caso concreto, sí se actualizan todos los requisitos enunciados.

I. Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, con sede en Torreón, Coahuila.

16. El citado Tribunal Colegiado conoció del **conflicto competencial 2/2020**, suscitado entre el Juez Quinto de Distrito en La Laguna, con residencia en Torreón, Coahuila y el Juez Décimo Tercero de Distrito en el Estado de México, con sede en Naucalpan de Juárez, para conocer del juicio de amparo indirecto *****. En sesión ordinaria virtual de diez de febrero de dos mil veintiuno, el referido órgano jurisdiccional analizó un asunto que derivó de los hechos y datos siguientes:

17. **Amparo indirecto.** Una persona promovió amparo indirecto en contra de las autoridades y actos que a continuación se indican:

Autoridad responsable:

- Juez Décimo Primero de Distrito en el Estado de México, con sede en Naucalpan de Juárez.

² Emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, correspondiente a marzo de 2010, página 123.

³ Emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122.



Acto reclamado:

- La negativa de proporcionar copias simples de los tomos I, II y III, así como del auto de formal prisión, averiguación previa y pliego de consignación que obran dentro de la causa penal *****.

18. **Declinación de competencia.** Correspondió conocer del asunto al Juez Quinto de Distrito en La Laguna, con residencia en Torreón, Coahuila, cuyo titular, admitió la demanda y ordenó su registro como amparo indirecto *****. Por auto de uno de septiembre de dos mil veinte, se declaró legalmente incompetente, por razón de territorio, para conocer del juicio de amparo, por lo que ordenó remitir los autos del juicio al Juez de Distrito en el Estado de México, con sede en Naucalpan, en turno, por ser el Juez con sede en el mismo distrito al que pertenece la autoridad señalada como responsable.

19. **No aceptación de competencia.** El asunto fue turnado al Juez Décimo Tercero de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, cuyo titular, por acuerdo de veintitrés de septiembre de dos mil veinte, no aceptó la competencia planteada, por tanto, ordenó devolver los autos al Juez declinante.

20. Devueltos los autos al Juez Quinto de Distrito en La Laguna, con residencia en Torreón, Coahuila, insistió en no aceptar la competencia y por auto de trece de octubre de dos mil veinte, dispuso remitir los autos al Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, en turno, para la sustanciación del conflicto suscitado.

21. **Conflicto competencial.** Al Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, le correspondió conocer del conflicto competencial **2/2020**. En sesión ordinaria virtual de diez de febrero de dos mil veintiuno, el citado órgano colegiado declaró legalmente competente al Juez Quinto de Distrito en La Laguna, con residencia en Torreón, Coahuila, para conocer del juicio de amparo indirecto promovido por *****.

22. Las consideraciones en que sustentó la determinación que antecede, son las siguientes:



- En principio, el órgano de amparo **destacó que la negativa a expedir copias simples de la causa penal, en sí misma es un acto negativo; sin embargo, es factible considerar que dicha omisión tiene efectos positivos**, pues de prosperar la acción constitucional y otorgarse el amparo solicitado, la consecuencia de la protección constitucional citada, implicaría la expedición material de ellas, y la competencia territorial conforme al artículo 37 de la Ley de Amparo.

- Por otra parte, señaló el órgano jurisdiccional, **también debe tenerse en cuenta la jurisprudencia 1a./J. 27/2014 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, de título y subtítulo: "COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS O CONSTANCIAS QUE OBRAN EN LOS AUTOS DEL JUICIO DE AMPARO. ES PROCEDENTE LA ENTREGA DE LAS MISMAS EN EL LUGAR DONDE SE ENCUENTRA RECLUIDO EL QUEJOSO.";⁴ en donde el Alto Tribunal del País estableció que de la interpretación del artículo 17 constitucional y del 278 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 2o. de la Ley de Amparo abrogada, el juzgador debía ponderar las particularidades del caso para la emisión de su determinación, en respuesta a la petición de copias formulada.

- Resaltó, que si el quejoso comparecía a manifestar su impedimento para cubrir tal gasto y tanto de su afirmación como de autos se desprendía que se encuentra privado de su libertad, deberá presumirse, salvo prueba en contrario, que el quejoso no cuenta con ingreso alguno; por tanto, el cobro por la expedición de las copias referidas, incluso, por concepto de los materiales necesarios, sería gratuito con la condición de que con claridad se soliciten las constancias respecto de las que requiera copias y sean de utilidad para su defensa, quedando a criterio del juzgador la determinación de ser o no conducentes.

- Asimismo, destacó que este Alto Tribunal estableció que si el peticionario de garantías manifiesta, sin que de autos se advierta lo contrario, que no tiene

⁴ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 27/2014 (10a.), emitida por la Primera Sala, Décima Época, materia común, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 7, junio de 2014, Tomo I, página 347, número de registro digital: 2006793.



designada persona autorizada para las actuaciones judiciales derivadas del proceso, se evidencia el impedimento físico del solicitante de allegarse, por su cuenta, a las copias solicitadas, por lo que resultaría materialmente imposible que tuviera a la vista las referidas documentales, puesto que al estar recluso y no contar con persona autorizada para imponerse de los autos, no sería factible que consultara los mismos de forma personal como que tampoco pudiera acudir a recibir los documentos solicitados en caso de que hubiera sido obsequiada su petición.

- Por ende, señaló que el Máximo Tribunal del País estableció que en ese supuesto procedía se ordene entregar las copias solicitadas en el lugar donde se encontrara recluso.

- En ese sentido, **consideró que, ante la posibilidad de otorgarse el amparo, dada la negativa de la autoridad a expedir copias en un proceso penal en favor de un reo privado de su libertad, se debe atender a la competencia territorial en razón al lugar en que serían entregadas las copias, por lo que se debe tomar en cuenta el contenido del artículo 37 de la Ley de Amparo, por ser el que regula la competencia de los juicios de amparo indirecto.**

- Destacó que del artículo 37 de la Ley de Amparo se desprenden tres reglas para determinar la competencia de los Jueces de Distrito por razón de territorio. **La primera**, toma en consideración el lugar donde deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado el acto reclamado, lo que significa que este tipo de actos es de aquellos que después de su emisión, requieren de una ejecución por parte de una autoridad diversa a la ordenadora, o sea, una autoridad ejecutora.

- **En la segunda regla**, se establece el caso en que el acto reclamado pueda tener ejecución en más de un distrito, o haya comenzado a ejecutarse en uno y siga ejecutándose en otro, entonces, será competente para conocer de la demanda el Juez ante quien se haya presentado.

- **La tercera regla**, consiste en que la resolución reclamada no requiera ejecución material y en esa hipótesis resulta competente el Juez de Distrito en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda.



- Lo anterior, afirmó el órgano colegiado, encuentra fundamento en la regla de competencia contenida en la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Federal, que prevé que el juicio de amparo contra los actos de autoridad se promoverá ante el Juez de Distrito con residencia en el lugar en donde se ejecute o trate de ejecutarse el acto reclamado, porque la autoridad responsable que lo ejecute será la encargada de afectar la esfera de derechos del gobernado.

- Por tanto, **consideró que, en este caso, la competencia para conocer de la demanda de amparo se surte a favor del Juez de Distrito del lugar donde puede materializarse el acto reclamado, esto es, en donde se encuentra recluido el quejoso, por tratarse de un acto negativo con efectos positivos, por lo que, conforme al criterio del Alto Tribunal, los efectos deberán tener ejecución en el lugar de residencia del reo.**

- Sin que en el caso, afirmó el órgano colegiado, se actualice la hipótesis normativa prevista en el artículo 38 de la Ley de Amparo, que establece: "Es competente para conocer del juicio de amparo indirecto que se promueva contra los actos de un Juez de Distrito, otro del mismo distrito y especialización en su caso y, si no lo hubiera, el más cercano dentro de la jurisdicción del circuito al que pertenezca"; ya que el Juzgado Décimo Primero de Distrito en el Estado de México, con sede en Naucalpan de Juárez, a quien se le realizó la solicitud de copias, se encontraba actuando como Juez de instancia, es decir, en procesos penales y no como juzgador constitucional en amparo, para establecer la competencia por grado.

- En consecuencia, el Tribunal Colegiado determinó que el órgano competente para conocer de la demanda de amparo promovida por ***** se surte en favor del Juez Quinto de Distrito en La Laguna, con residencia en Torreón, Coahuila.

II. Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito.

23. El citado Tribunal Colegiado conoció del **conflicto competencial 9/2019**, suscitado entre el Juez Sexto de Distrito en el Estado de Sonora con sede en la Ciudad de Nogales y el Juez Quinto de Distrito en La Laguna, con residencia



en Torreón, Coahuila, para conocer de un juicio de amparo indirecto. En sesión de once de febrero de dos mil veintiuno, el citado órgano colegiado analizó un asunto que derivó de los hechos y datos siguientes:

24. **Amparo indirecto.** Una persona promovió amparo indirecto en contra de la autoridad y acto que a continuación se indican:

Autoridad responsable:

- Juez Quinto de Distrito de Procesos Penales Federales con sede en la ciudad de Nogales, Sonora.

Actos reclamados:

- La omisión de resolver el escrito enviado por el hoy quejoso mediante el cual solicitó la prescripción de la multa, la cual le fue impuesta en sentencia condenatoria dentro de la causa penal ***** del índice del Juzgado de Distrito en el Estado de Sonora a cargo de la autoridad señalada como responsable en la presente demanda de amparo indirecto.

25. **Declinación de competencia.** De dicha demanda correspondió conocer al Juez Quinto de Distrito en La Laguna, con residencia en Torreón, Coahuila, cuyo titular admitió la demanda de amparo y ordenó su registro. Por auto de ocho de noviembre de dos mil diecinueve, se declaró legalmente incompetente, por razón de territorio, para conocer del juicio de amparo, por lo que ordenó remitir los autos al Juez de Distrito en el Estado de Sonora, en turno, por considerarlo competente.

26. **No aceptación de competencia.** El asunto fue turnado al Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Sonora, con sede en la ciudad de Nogales, cuyo titular, por auto de catorce de noviembre de dos mil diecinueve no aceptó la competencia declinada a su favor, por ende, ordenó devolver los autos al Juez declinante.

27. Devueltos los autos, el Juez Quinto de Distrito en La Laguna, con residencia en Torreón, Coahuila, insistió en no aceptar la competencia, por lo que



dispuso remitirlos al Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, en turno, para la sustanciación del conflicto suscitado.

28. **Conflicto competencial.** Del referido conflicto competencial correspondió conocer al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, bajo el número de expediente **9/2019**. Mediante sentencia de once de febrero de dos mil veintiuno, declaró competente al Juez Quinto de Distrito en La Laguna, con sede en Torreón, Coahuila, para conocer del juicio de amparo promovido por *****.

29. Las razones con las que el órgano colegiado sustentó su determinación, en la parte que interesa, son las siguientes:

- En principio, **señaló que, para determinar al órgano competente para conocer del juicio de amparo indirecto, por razón de territorio, debe atenderse a la ejecución del acto reclamado.** Razón por la cual, afirmó el órgano jurisdiccional, el legislador secundario desarrolló esa Norma Fundamental y delimitó los criterios de competencia, a saber:

- **La primera** concerniente a actos reclamados que requieren de ejecución material, cuya competencia recae en el Juez, cuyo ámbito espacial de actuación se ubique en el lugar donde el acto deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado.

- **La segunda** se refiere al supuesto en que la ejecución pueda realizarse en más de un distrito o ha comenzado a ejecutarse en uno de ellos y sigue ejecutándose en otro, el competente será aquel ante el que se presente la demanda.

- **La tercera regla** consiste en que si los actos carecen de ejecución material, el conocimiento compete al Juez en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda.

- Por tanto, destacó que, **para determinar al órgano competente para conocer de una demanda de amparo indirecto, por razón de territorio, debe analizarse únicamente si el acto reclamado tiene ejecución material o no la tiene.**



- Resaltó que la importancia de que se haya tomado la ejecución material, para fijar la competencia por razón de territorio, radica en que las autoridades ejecutoras son las que se encargan de llevarla hasta su último extremo y, por tanto, son las que directamente se enfrentan al particular agraviado.

- Señaló que dicho aspecto, tiene como fin que el juicio de amparo se entable en el lugar donde se lleva a cabo la ejecución, pues con ello el quejoso dispondrá de mejores medios y posibilidades de defensa, podrá atender y vigilar personalmente el desenvolvimiento del respectivo procedimiento y rendir con mayor facilidad las pruebas que a su derecho importen.

- Destacó que la Segunda Sala de este Alto Tribunal ha considerado la importancia de que el juicio de amparo se tramite donde el acto tiene ejecución, al facilitar el trámite del juicio y que se lleve con mayor rapidez, e incluso que se eviten dilaciones en el cumplimiento de las sentencias protectoras, ocasionadas por la emisión de exhortos y despachos a tribunales distantes, para la práctica de notificaciones u otras diligencias que no podría realizar el juzgador del conocimiento.

- **Indicó que respecto a la tercera regla era dable precisar que la competencia para conocer del amparo indirecto, se surte en favor del Juez de Distrito en cuya jurisdicción se presentó la demanda, ya que se trata de una abstención, en tanto que sus efectos no trascienden al mundo fáctico,** es decir, no modifican el estado de las cosas en la esfera física, sino sólo en el ámbito de lo formal, al omitirse realizar ciertos actos, por lo que solamente permanece ese estado de inejecución. Ello, atendiendo a una omisión simple que carece de efectos positivos, al margen de que ese "no hacer" conlleve que mientras las autoridades persistan con la abstención reclamada, el quejoso continúe resintiendo una afectación a sus derechos.

- Resaltó que la Primera Sala de este Alto Tribunal, al resolver la contradicción de tesis 389/2013 y analizar el artículo 37, tercer párrafo, de la Ley de Amparo, señaló que dicho precepto debe interpretarse literalmente, sin emplear algún método sistemático, teleológico o lógico, o algún otro, para desentrañar su sentido y alcance, pues de su procedimiento legislativo no se advierte dicha posibilidad.



- Señaló que dichas consideraciones se encuentran plasmadas en la jurisprudencia 1a./J. 17/2014 (10a.), de título y subtítulo: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA ACTOS QUE NO REQUIERAN DE EJECUCIÓN MATERIAL. SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO EN CUYA JURISDICCIÓN SE PRESENTÓ LA DEMANDA RELATIVA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 37, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY DE AMPARO, VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)."

• En virtud de lo anterior, consideró que para saber si un determinado acto, omisión o norma general requiere ejecución material, se debe analizar si puede producir un cambio en el mundo fáctico o provocar, una afectación material en algún derecho del gobernado, para lo cual, incluso, es permisible hacer una comparativa del estado en el que se encuentran las cosas al momento de la presentación de la demanda con el estado al que podrían restablecerse si es que se llegara a conceder el amparo.

- Por otro lado, señaló que el artículo 38 de la Ley de Amparo prevé una regla especial de competencia por territorio, en tanto se refiere específicamente a los actos que se reclamen de los Jueces de Distrito, caso en el cual será competente otro Juez de la misma categoría dentro del mismo distrito, si lo hubiere, o en su caso, el más inmediato en la jurisdicción del circuito al que corresponda el señalado como autoridad responsable.

- Aseveró que la redacción del artículo 38 de la Ley de Amparo, es similar al contenido del párrafo primero del artículo 42 de la Ley de Amparo anterior, el cual fue analizado e interpretado por la Primera Sala de este Alto Tribunal, al resolver la contradicción de tesis 51/2013. De dicho asunto derivó la jurisprudencia 1a./J. 14/2014 (10a.), de título y subtítulo: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL AMPARO INDIRECTO CONTRA LA RESOLUCIÓN POR LA CUAL SE DECLARA INCOMPETENTE UN JUEZ DE DISTRITO PARA PRONUNCIARSE SOBRE EL INCIDENTE DE LIBERTAD ANTICIPADA PROMOVIDO POR EL SENTENCIADO. SE SURTE A FAVOR DEL JUZGADOR EN CUYA JURISDICCIÓN SE UBIQUE EL DOMICILIO DEL CENTRO PENITENCIARIO DONDE EL REO SE ENCUENTRE RECLUIDO."

• De lo anterior, señaló el órgano colegiado, se obtiene una regla de competencia especial y excepcional, que es aplicable sólo cuando se señale



en la demanda de amparo a todos los Jueces o Tribunales Unitarios de un distrito o circuito, respectivamente, como autoridades responsables o que derivado de una serie de impedimentos no hubiere en el distrito o circuito de que se trate, órgano jurisdiccional que esté en aptitud de conocer y resolver un caso determinado.

- La interpretación que antecede también fue sostenida por el Pleno de este Alto Tribunal, en la jurisprudencia P./J. 44/2001, que a la letra dice: "COMPETENCIA. PARA DETERMINARLA, CUANDO SON SEÑALADOS COMO RESPONSABLES TODOS LOS JUECES DE DISTRITO DE LA MISMA MATERIA DE CIERTO ÁMBITO TERRITORIAL, DEBE ATENDERSE, ADEMÁS DE LA CERCANÍA, A LA ESPECIALIZACIÓN."

- Por tanto, el órgano jurisdiccional señaló que era dable concluir que el artículo 38 de la Ley de Amparo contiene sólo una excepción, la cual se actualiza cuando se defina en primer término la regla de competencia territorial prevista en el artículo 37 de la Ley de Amparo y, hecho ello, en caso de que se suscite alguno de los supuestos que tornen necesario la prórroga de competencia, conforme aquel numeral, operará la excepción aludida.

- Afirmó, que dicho criterio se maximiza al realizar una interpretación conforme del artículo 37 de la Ley de Amparo, con la finalidad de establecer la mayor protección a las prerrogativas fundamentales de legalidad, acceso a la justicia, igualdad y seguridad jurídica del gobernado, así como de la agilidad que cobra el trámite del juicio de amparo y el acceso al mismo.

- Por tanto, **determinó que el órgano competente para conocer del juicio de amparo promovido por ***** , se surte en favor del Juez Quinto de Distrito en La Laguna, con residencia en Torreón ante el cual se presentó la demanda**, para facilitar al gobernado el ejercicio de ese derecho y debido a que el acto reclamado constituye un acto negativo carente de ejecución material. Así, consideró aplicable la jurisprudencia 1a./J. 37/2017 (10a.), emitida por la Primera Sala de este Alto Tribunal, de título y subtítulo: "INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA."

30. Cabe destacar que, durante la tramitación de la presente contradicción de tesis, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del



Octavo Circuito, mediante oficio número 3488/2021, de veintiuno de mayo de dos mil veintiuno, informó a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que el criterio que antecede **quedó superado** al resolver el diverso conflicto competencial 3/2020. Por ello, el citado órgano colegiado remitió también copia digitalizada de las resoluciones mencionadas, de las cuales ya se hizo referencia al conflicto competencial 9/2019 y se indican a continuación las consideraciones relativas al conflicto competencial 3/2020.

III. Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito

31. Al citado Tribunal Colegiado le correspondió conocer del **conflicto competencial 3/2020**, suscitado entre el Juez Quinto de Distrito en La Laguna, con sede en Torreón Coahuila y el Juez Décimo Tercero de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, para conocer del juicio de amparo indirecto *****. En sesión de dieciocho de febrero de dos mil veintiuno, el referido órgano colegiado analizó un asunto que derivó de los hechos y datos siguientes:

32. **Amparo indirecto.** Una persona promovió amparo indirecto en contra de la autoridad y acto que a continuación se indican:

Autoridad responsable:

- Juez Décimo Primero de Distrito en el Estado de México, con sede en Naucalpan de Juárez.

Actos reclamados:

- La omisión de acordar favorablemente la expedición de las copias certificadas de manera gratuita de la averiguación previa.

33. **Declinación de competencia.** De dicha demanda correspondió conocer al Juez Sexto de Distrito en La Laguna, con residencia en Torreón, Coahuila, cuyo titular, admitió la demanda de amparo, ordenó su registro y declinó competencia para conocer de la demanda a favor del Juez Quinto de Distrito en



La Laguna, en virtud de que este último tuvo conocimiento previo de los diversos juicios de amparo ***** y *****. Por auto de cuatro de septiembre de dos mil veinte, aceptó el retorno y ordenó el registro de la demanda bajo el número *****; sin embargo, en el mismo auto se declaró legalmente incompetente, por razón de territorio, para conocer del juicio de amparo, por lo que ordenó remitir los autos al Juez de Distrito en turno del Estado de México, con residencia en Naucalpan por considerarlo competente.

34. **No aceptación de competencia.** El asunto fue turnado al Juzgado Décimo Tercero de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan, cuyo titular, por auto de treinta de septiembre de dos mil veinte no aceptó la competencia declinada a su favor, por lo que ordenó devolver los autos al Juez declinante.

35. Devueltos los autos, el Juez Quinto de Distrito en La Laguna, con residencia en Torreón, Coahuila, insistió en no aceptar la competencia, por lo que dispuso remitirlos al Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, en turno, para la sustanciación del conflicto suscitado.

36. **Conflicto competencial.** Del referido conflicto competencial correspondió conocer al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, bajo el número de expediente **3/2020**. Mediante sentencia de dieciocho de febrero de dos mil veintiuno, declaró competente al Juez Décimo Tercero de Distrito en el Estado de México, con sede en Naucalpan de Juárez, para conocer del juicio de amparo promovido por *****.

37. Las razones con las que el órgano colegiado sustentó su determinación, en la parte que interesa, son las siguientes:

- En principio, señaló que en el artículo 38 de la Ley de Amparo, se contempla expresamente el supuesto en que se actualiza la competencia territorial de los Jueces de Distrito para conocer de un amparo indirecto como el que se promovió en la especie.

- Destacó que del precepto aludido se advierte la regla especial para fijar la competencia para conocer de la demanda de amparo, consistente en que es



competente para conocer del juicio promovido contra actos de un Juez de Distrito, otro del mismo distrito y especialización, y si no lo hubiera, el más cercano dentro de la jurisdicción del circuito al que pertenezca.

- Consideró que, en el caso, debe aplicarse la regla especial contenida en el artículo 38 de la Ley de Amparo. Lo anterior es así, pues conforme al precepto legal señalado, se privilegia el conocimiento de un juicio de amparo, al atender la circunstancia de la proximidad de la autoridad que se señala como responsable, dado que dispone que el juicio de amparo en el que se reclamen actos de un Juez de Distrito debe ser del conocimiento de otro del mismo distrito y, en su caso, de la misma especialización.

- En apoyo a su consideración citó la tesis de título y subtítulo: "COMPETENCIA POR TERRITORIO PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA OMISIONES O ABSTENCIONES DEL JUEZ DE DISTRITO. CONFORME A LA REGLA ESPECIAL DEL ARTÍCULO 38 DE LA LEY DE LA MATERIA, SE SURTE A FAVOR DE OTRO JUEZ DEL MISMO DISTRITO Y ESPECIALIZACIÓN Y, SI NO LO HUBIERA, EL MÁS CERCANO DENTRO DE LA JURISDICCIÓN DEL CIRCUITO AL QUE AQUÉL PERTENEZCA."

- Destacó que no soslayaba la circunstancia de que el quejoso se encuentra recluso en el Centro Federal de Readaptación Social Número 14, con sede en Gómez Palacio, Durango, pues tal circunstancia no es determinante para establecer la competencia para conocer de la demanda de amparo; sino que, reiteró, debe atenderse a lo establecido en el artículo 38 de la Ley de Amparo, en estricta observancia al principio de que la regla especial impera sobre la general.

- Asimismo, indicó que el quejoso, en su calidad de procesado, reclama la negativa de expedir copias certificadas de manera gratuita de la averiguación previa, con la finalidad de aportar pruebas y poder llevar una defensa adecuada, por lo que consideró que el Juzgado Décimo Tercero de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, es el legalmente competente para conocer de dicho juicio de garantías, pues inclusive, dicho acto, al haberse ejecutado en el lugar donde está radicada la causa penal, es factible considerar que dicha negativa tiene efectos positivos si se otorga el amparo



solicitado, pues la consecuencia de la protección constitucional citada, implicaría la expedición material de copias de las constancias solicitadas, que le fueron negadas al justiciable.

- Al respecto citó la tesis de rubro: "COPIAS CERTIFICADAS DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA. SI EN EL AMPARO SE RECLAMA LA NEGATIVA DEL MINISTERIO PÚBLICO DE EXPEDIRLAS (ACTO NEGATIVO), Y SE ADVIERTE QUE ÉSTE DECLINÓ SU COMPETENCIA POR RAZÓN DE FUERO A OTRA DE DIVERSA ENTIDAD FEDERATIVA Y ATENTO A QUE ES FACTIBLE CONSIDERAR QUE EL ACTO RECLAMADO TIENE EFECTOS POSITIVOS SI SE OTORGA EL AMPARO SOLICITADO, LA COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA DEMANDA SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO DEL LUGAR DONDE PUEDA MATERIALIZARSE DICHO ACTO."

- Por ello, concluyó que la competencia para conocer del juicio de amparo promovido por ***** , corresponde al Juzgado Décimo Tercero de Distrito en el Estado de México, con sede en Naucalpan de Juárez, por lo que a dicho órgano jurisdiccional deberán remitirse los autos respectivos para que continúe con la secuela procesal.

IV. Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito

38. Al citado Tribunal Colegiado le correspondió conocer del **conflicto competencial 20/2017**, suscitado entre el Juez Primero de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México y el Juez Décimo de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, para conocer del juicio de amparo indirecto ***** . En sesión de doce de enero de dos mil dieciocho, el referido órgano colegiado analizó un asunto que derivó de los hechos y datos siguientes:

39. **Amparo indirecto.** Una persona promovió amparo indirecto en contra de las autoridades y actos que a continuación se indican:

Autoridades responsables:

- Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



- Juez Cuarto de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez.
- Titular de la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales, en suplencia del procurador general de la República.

Actos reclamados:

- Reclamó la abstención y la falta de respuesta al escrito de petición que fue presentado el veintitrés de octubre de dos mil diecisiete.

40. **Declinación de competencia.** Del asunto correspondió conocer al Juez Primero de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México, mismo que admitió la demanda de amparo indirecto y ordenó su registro bajo el número *****. Por auto de diez de noviembre de dos mil diecisiete, estimó que carecía de competencia legal, por razón de territorio, para conocer del asunto, por tanto, declinó la competencia en favor del Juez de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, en turno, para que se avocara al conocimiento del asunto.

41. **No aceptación de competencia.** El asunto fue turnado al Juez Décimo de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, cuyo titular, por acuerdo de quince de noviembre de dos mil diecisiete, no aceptó la competencia declinada a su favor, al considerar que el acto reclamado es de naturaleza negativa, relativo a una abstención por parte de las autoridades, el cual no tiene una ejecución material, ni efecto positivo, por tanto, ordenó devolver los autos al Juez remitente.

42. Devueltos los autos al Juez Primero de Distrito de Amparo en Materia Penal del Primer Circuito, insistió en carecer de competencia, por lo que ordenó remitir los autos al Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, en turno, a efecto de resolver la contienda competencial.

43. **Conflicto competencial.** Al Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito correspondió conocer del conflicto competencial, bajo el número 20/2017. Mediante sentencia de doce de enero de dos mil dieciocho, el citado órgano colegiado declaró competente al Juez Décimo de Distrito en el



Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, para conocer y resolver de la demanda de amparo promovida por ***** , por derecho propio y ostentándose como autorizado de ***** .

44. Las razones esenciales en las que sustentó el órgano colegiado la determinación que antecede, son las siguientes:

- En principio, el órgano colegiado destacó que el acto reclamado lo constituye la abstención y falta de respuesta al escrito de petición que fue presentado el veintitrés de octubre de dos mil diecisiete, en el que se solicitó una audiencia informativa y una cita, a efecto de que el quejoso y cuatrocientas veinticinco personas más le pudieran formular diversas preguntas, curso del que se desprende se realizan diversas manifestaciones derivadas al parecer por el incumplimiento a una concesión de amparo emitida en el juicio de amparo ***** , del índice del Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de México, con sede en Naucalpan de Juárez.

- Señaló, que si bien de acuerdo a la naturaleza del acto reclamado, que en el caso lo es, una omisión o abstención, pudiera encuadrarse en una de las hipótesis previstas en el artículo 37 de la Ley de Amparo, de manera específica, la prevista en el último párrafo, lo cierto también es que, **en el caso a estudio, debe atenderse a lo establecido en el artículo 38 de la Ley de Amparo, el cual constituye una regla de excepción a la competencia por territorio prevista en el numeral 37 del propio ordenamiento.**

- Destacó que del artículo 38 de la Ley de Amparo se desprende que **dicho precepto privilegia el conocimiento de un juicio de amparo atendiendo el factor de la cercanía de la autoridad a quien se señala como responsable**, pues establece que el juicio de garantías en que se reclamen actos de un Juez de Distrito será del conocimiento de otro del mismo distrito y, en su caso, de la misma especialización.

- Por tanto, **señaló que con base en el artículo 38 de la Ley de Amparo**, la competencia para conocer del juicio de amparo indirecto solicitado por ***** , por propio derecho y como autorizado de ***** , corresponde al **Juez Décimo de Distrito en el Estado de México, con sede en Naucalpan de Juárez.**



- Lo anterior, al tomar en consideración, que la pretensión fundamental de la parte quejosa es que la autoridad responsable Juez Cuarto de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, dé contestación a las interrogantes formuladas en el escrito de veintitrés de octubre de dos mil diecisiete, mismas que al parecer están vinculadas con el juicio de amparo ***** de su índice.

- De esta forma, **señaló que el Distrito Judicial en que ejerce jurisdicción el Juez contendiente igualmente corresponde al Juzgado de Distrito responsable, tal como se define en el punto cuarto, fracción II, segundo párrafo, del Acuerdo General 3/2013, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal**, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los circuitos judiciales en que se divide la República Mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y a la especialización por materia de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

- En apoyo a lo anterior, citó la tesis VI.2o.P.7 K,⁵ cuyo rubro dice: "COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA VIOLACIÓN AL DERECHO DE PETICIÓN. POR TRATARSE DE UN ACTO NEGATIVO CARENTE DE EJECUCIÓN MATERIAL, CORRESPONDE AL JUEZ DE DISTRITO QUE EJERCE JURISDICCIÓN EN EL LUGAR EN QUE RESIDE LA AUTORIDAD SEÑALADA COMO ORDENADORA."

- Resaltó que no se pasa por alto, que también fueron señaladas como responsables el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el procurador general de la República; sin embargo, se estima que la autoridad directamente vinculada con la omisión reclamada e incluso a quien le fue dirigido el escrito de veintitrés de octubre del dos mil diecisiete, es al Juez Cuarto de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez.

45. Las consideraciones antes sintetizadas dieron origen a la tesis I.5o.P.20 K (10a.),⁶ cuyos título, subtítulo y texto a la letra dicen:

⁵ Tesis emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito.

⁶ Tesis aislada I.5o.P.20 K (10a.), consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, materia común, Libro 53, abril de 2018, Tomo III, página 1910, número de registro digital: 2016545.



"COMPETENCIA POR TERRITORIO PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA OMISIONES O ABSTENCIONES DEL JUEZ DE DISTRITO. CONFORME A LA REGLA ESPECIAL DEL ARTÍCULO 38 DE LA LEY DE LA MATERIA, SE SURTE A FAVOR DE OTRO JUEZ DEL MISMO DISTRITO Y ESPECIALIZACIÓN Y, SI NO LO HUBIERA, EL MÁS CERCAÑO DENTRO DE LA JURISDICCIÓN DEL CIRCUITO AL QUE AQUÉL PERTENEZCA. El artículo señalado prevé una regla especial de competencia en el juicio de amparo cuando el acto reclamado se atribuye a un Juez de Distrito, pues la competencia para conocerlo, se surte a favor de otro Juez del mismo Distrito y especialización y, si no lo hubiera, del más cercano dentro de la jurisdicción del Circuito al que pertenezca; de esta manera, si bien es factible que de acuerdo con la naturaleza del acto reclamado (omisión o abstención del Juez de Distrito), pudiera encuadrar en una de las hipótesis del artículo 37 de la Ley de Amparo, de manera específica, la prevista en su último párrafo, que ordena: 'cuando el acto reclamado no requiera ejecución material, es competente el Juez de Distrito en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda', lo cierto es que, en este caso, no debe aplicarse dicha regla, sino aquella especial, sobre todo cuando con ello se privilegia el factor de cercanía del Juez de Distrito que debe conocer del juicio respecto de la autoridad judicial federal señalada como responsable."

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

47. De lo referido en párrafos anteriores, se advierte que los órganos colegiados contendientes emitieron su pronunciamiento **para establecer cuál es la regla normativa que resulta aplicable para determinar qué Juez de Distrito es legalmente competente, por razón de territorio, para conocer de una demanda de amparo indirecto en la que se señala como autoridad responsable a un Juez de Distrito.**

48. En efecto, en el caso concreto, **el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito**, al resolver el conflicto competencial 2/2020, determinó que **debía atenderse a la regla prevista en el tercer párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo**, cuando en un juicio de amparo indirecto



se señala como autoridad responsable a un Juez de Distrito al que se le reclama la negativa de proporcionar copias, en virtud de que se está en presencia de un acto negativo con efectos positivos, porque de concederse el amparo implicaría la expedición material de las copias.

49. Resaltó que también debía tomarse en cuenta la jurisprudencia de la Primera Sala de este Alto Tribunal de rubro: "COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS O CONSTANCIAS QUE OBRAN EN LOS AUTOS DEL JUICIO DE AMPARO. ES PROCEDENTE LA ENTREGA DE LAS MISMAS EN EL LUGAR DONDE SE ENCUENTRA RECLUIDO EL QUEJOSO.", en la que se sostuvo que en el supuesto de que se encontrara recluido el quejoso y no contara con persona autorizada para imponerse de los autos, no sería factible que consultara los mismos de forma personal como que tampoco pudiera acudir a recibir los documentos solicitados, en caso de que hubiera sido obsequiada su petición. Por ende, dijo que, en ese supuesto procedía entregar las copias solicitadas en el lugar donde se encontrara recluido el peticionario del amparo.

50. De este modo, **sostuvo que la competencia para conocer de la demanda de amparo se surtía a favor del Juez de Distrito del lugar donde puede materializarse el acto reclamado**, es decir, en donde se encuentra recluido el quejoso, pues destacó que, si bien la negativa de expedir copias en sí mismo es un acto negativo, también lo es que dicha omisión tiene efectos positivos, porque de otorgarse el amparo implicaría la expedición material de las copias.

51. Por su parte, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito**, al fallar el conflicto competencial 3/2020 –que superó al diverso conflicto competencial 9/2019, criterio este último que fue objeto de denuncia–, concluyó que **debía aplicarse la regla especial que prevé el artículo 38 de la Ley de Amparo**, cuando en un juicio de amparo indirecto se señala como autoridad responsable a un Juez de Distrito al que se le reclama la negativa de proporcionar copias, en virtud de que tal precepto fija la competencia para conocer del juicio de amparo contra actos de un Juez de Distrito y dispone que será del conocimiento de otro Juez del mismo distrito y especialización y, si no lo hubiera, el más cercano dentro de la jurisdicción del circuito al que pertenezca.



52. Lo anterior es así, dijo, porque conforme a ese precepto, se privilegia el conocimiento de un juicio de amparo, al atender la circunstancia de la proximidad de la autoridad que se señala como responsable.

53. Destacó que no se soslayaba la circunstancia de que el quejoso se encontrara recluido en el Centro Federal de Readaptación Social Número 14, con sede en Gómez Palacio, Durango, **pues tal circunstancia no es determinante para establecer la competencia para conocer de la demanda de amparo**; sino que, reiteró, debe atenderse a lo establecido en el artículo 38 de la Ley de Amparo, en estricta observancia al principio de que la regla especial impera sobre la general.

54. Por ello, consideró que la competencia para conocer del juicio de amparo, por razón de territorio, se surte a favor del Juez Décimo Tercero de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, en virtud de que dicho acto (la negativa de otorgar copias), al haberse ejecutado en el lugar donde está radicada la causa penal, era factible considerar que dicha negativa tiene efectos positivos en caso de otorgarse el amparo, ya que la consecuencia sería la expedición material de las copias.

55. Por otro lado, **el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito** al resolver el conflicto competencial 20/2017,⁷ determinó que **debía atenderse a la regla especial que prevé el artículo 38 de la Ley de Amparo**, cuando en un juicio de amparo indirecto se señala como autoridad responsable a un Juez de Distrito al que se le reclama la abstención o falta de respuesta al escrito de petición presentado por el quejoso.

⁷ Asunto del que derivó la tesis I.5o.P.20 K (10a.), de título y subtítulo: "COMPETENCIA POR TERRITORIO PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA OMISIONES O ABSTENCIONES DEL JUEZ DE DISTRITO. CONFORME A LA REGLA ESPECIAL DEL ARTÍCULO 38 DE LA LEY DE LA MATERIA, SE SURTE A FAVOR DE OTRO JUEZ DEL MISMO DISTRITO Y ESPECIALIZACIÓN Y, SI NO LO HUBIERA, EL MÁS CERCANO DENTRO DE LA JURISDICCIÓN DEL CIRCUITO AL QUE AQUÉL PERTENEZCA.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 53, abril de 2018, Tomo III, página 1910, con número de registro digital: 2016545.



56. Destacó que **si bien es factible que de acuerdo con la naturaleza del acto reclamado que lo es una omisión o abstención, pudiera encuadrarse en una de las hipótesis que prevé el artículo 37 de la Ley de Amparo**, específicamente, en la prevista en su último párrafo, que ordena: "cuando el acto reclamado no requiera ejecución material, es competente el Juez de Distrito en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda", lo cierto es que, en este caso, **no debe aplicarse dicha regla, sino aquella especial que prevé el artículo 38 de la Ley de Amparo, la cual constituye una regla de excepción a la competencia por territorio prevista en el artículo 37 de dicho ordenamiento.**

57. Señaló que del artículo 38 de la Ley de Amparo, se desprende que se privilegia el conocimiento de un juicio de amparo atendiendo **el factor de la cercanía de la autoridad a quien se señala como responsable**, pues establece que el juicio de garantías en que se reclamen actos de un Juez de Distrito será del conocimiento de otro del mismo distrito y, en su caso, de la misma especialización.

58. Por tanto, concluyó que la competencia para conocer del juicio de amparo, por razón de territorio, se surte a favor del Juez Décimo de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, en virtud de que el acto impugnado en el juicio de amparo no requiere de una ejecución material, pues la pretensión fundamental de la parte quejosa es que la autoridad responsable dé contestación a las interrogantes formuladas en su solicitud.

59. De la anterior relatoría, se advierte que los Tribunales Colegiados que emitieron los criterios contendientes se vieron en la necesidad de interpretar los artículos 37, último párrafo, y 38 de la Ley de Amparo, para determinar qué Juez de Distrito es el legalmente competente para conocer, por razón de territorio, de un juicio de amparo que se promueve contra un acto que se le atribuye a otro Juez de Distrito que es señalado como autoridad responsable.

60. **Segundo requisito: razonamiento y diferendo de criterios interpretativos.** En los ejercicios interpretativos realizados por los órganos contendientes existió **un punto de toque con respecto a la resolución de un mismo tipo de problema jurídico a resolver.**



61. **Existencia de la contradicción.** En efecto, **el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito**, al resolver el conflicto competencial 2/2020, **determinó que cuando en un juicio de amparo indirecto se señala como autoridad responsable a un Juez de Distrito** al que se le reclama la negativa a proporcionar copias, **en términos del párrafo tercero del artículo 37 de la Ley de Amparo**, la competencia se surte a favor del Juez de Distrito del lugar donde puede materializarse el acto reclamado, es decir, donde se encuentra recluido el quejoso, porque de concederse el amparo la consecuencia sería la entrega material de las copias.

62. Por su parte, **el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito**, al fallar el conflicto competencial 3/2020 (criterio este último que superó al diverso conflicto competencial 9/2019), sostuvo **que cuando en un juicio de amparo indirecto se señala como autoridad responsable a un Juez de Distrito** al que se le reclama la negativa a proporcionar copias, se debe atender a la regla especial prevista en el artículo 38 de la Ley de Amparo, porque conforme a ese precepto se privilegia el conocimiento de un juicio de amparo, al atender la circunstancia de la proximidad de la autoridad que se señala como responsable, dado que dispone que el juicio de amparo en el que se reclamen actos de un Juez de Distrito debe ser del conocimiento de otro del mismo distrito y, en su caso, de la misma especialización.

63. En tanto que, **el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito** al fallar el conflicto competencial 20/2017, concluyó **que cuando en un juicio de amparo indirecto se señala como autoridad responsable a un Juez de Distrito** al que se le reclama la omisión o abstención de dar respuesta al escrito de petición presentado por el quejoso, **debe atenderse a la regla especial que prevé el artículo 38 de la Ley de Amparo**, porque dicho precepto dispone que la competencia se surte a favor de otro Juez del mismo distrito y especialización y, si no lo hubiera, el más cercano dentro de la jurisdicción del circuito al que pertenezca, dado que el acto impugnado en el juicio de amparo no requiere de una ejecución material, pues la pretensión fundamental de la parte quejosa es que la autoridad responsable, dé contestación a las interrogantes formuladas en su solicitud.



64. **La anterior relatoría muestra que el nuevo criterio** que sustentó el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, al resolver el diverso conflicto competencial 3/2020, **ya no es acorde con el criterio sostenido** por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, al resolver el conflicto competencial 2/2020.

65. En efecto, **el cambio de criterio** sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, permite observar a este Alto Tribunal sendas diferencias que pudieran no empalmar con lo expuesto por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito; sin embargo, como ya se dijo, en el apartado de competencia de esta ejecutoria, este análisis escapa a la determinada para esta Primera Sala, pues **el órgano competente** para resolver los criterios contradictorios que se presenten entre Tribunales Colegiados de un mismo circuito es materia de análisis del Pleno del Octavo Circuito.⁸

66. Por otro lado, **se evidencia que derivado del nuevo criterio**, ya no puede fincarse la contradicción de tesis entre el referido Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, al resolver el conflicto competencial 3/2020 y el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 20/2017, toda vez que **su nueva postura es coincidente sustancialmente con el criterio sostenido por el citado órgano colegiado del Primer Circuito**.

67. Por tanto, esta Primera Sala considera que, de conformidad con el principio de seguridad jurídica que rige a toda contradicción de tesis, y en aras de privilegiar una justicia pronta y expedita, se determina que los criterios materia del presente estudio son los emitidos por el Primer Tribunal Colegiado en

⁸ Acorde a lo dispuesto en el artículo tercero transitorio del decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, así como el diverso tercero transitorio del decreto publicado en dicho medio oficial el once de marzo de dos mil veintiuno, por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación, toda vez que aún no se surte la competencia de los Plenos Regionales prevista en el artículo 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, deben atenderse las disposiciones constitucionales y legales aplicables, vigentes hasta el once de marzo y siete de junio de dos mil veintiuno, respectivamente.



Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, al resolver el conflicto competencial 2/2020 y el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 20/2017.

68. Criterios de los cuales se aprecia la **existencia de un punto de toque respecto a un tema**, específicamente, en relación con determinar **cuál es la regla normativa que resulta aplicable para establecer qué Juez de Distrito es legalmente competente, por razón de territorio, para conocer de un juicio de amparo indirecto en el que se señala como autoridad responsable a otro Juez de Distrito a quien se le atribuye el acto reclamado.**

69. Lo anterior se sostiene, porque respecto a ese tópico **uno de ellos consideró –el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito–** que la regla aplicable era la prevista en el tercer párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo. Mientras que el **otro órgano contendiente –el Tribunal Colegiado del Primer Circuito–** sostuvo que era aplicable la regla especial de competencia prevista en el artículo 38 de la Ley de Amparo.

70. Así, resulta claro que, ante un mismo problema jurídico sometido a su jurisdicción, los órganos contendientes arribaron a conclusiones diferentes, ello en cuanto a **establecer cuál es la regla normativa que resulta aplicable –la prevista en el artículo 37, último párrafo, o la establecida en el artículo 38, ambos de la Ley de Amparo– para determinar al Juez de Distrito que legalmente resulte competente, por razón de territorio, para conocer de un juicio de amparo indirecto en el que se señala como autoridad responsable a un Juez de Distrito.**

71. **Tercer requisito: surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción.** De las constancias de autos se advierte que los puntos de vista de los órganos jurisdiccionales contendientes, al reflejar contradicción en sus consideraciones y razonamientos, dan lugar a la formulación de la siguiente pregunta:

¿Es aplicable la regla especial de competencia contenida en el artículo 38 de la Ley de Amparo, para determinar al Juez de Distrito que legalmente resulte competente, por razón de territorio, para conocer de una demanda



de amparo indirecto en la que se señala como autoridad responsable a otro Juez de Distrito, independientemente del acto reclamado?

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

72. Esta Primera Sala considera que la respuesta a la pregunta anterior debe hacerse en sentido **positivo**. La regla que resulta aplicable, para conocer de un juicio de amparo indirecto promovido en contra del acto reclamado que se le atribuye a otro Juez de Distrito **es la regla especial que prevé el artículo 38 de la Ley de Amparo**, porque en dicho precepto se contempla expresamente el supuesto en que se actualiza la competencia territorial de los Jueces de Distrito para conocer de un juicio de amparo indirecto en el que se señala como autoridad responsable a otro Juez de Distrito a quien se le atribuye el acto reclamado.

73. Ahora bien, con la finalidad de explicar mejor la anterior conclusión, en principio se hará alusión a lo que debe entenderse por competencia; luego se analizará la naturaleza y consecuencias de los actos reclamados en los supuestos sometidos a contradicción; después se estudiarán las reglas de competencia del amparo indirecto y en qué casos se aplican. Esto en aras de diferenciar, específicamente, lo establecido en los artículos 37, último párrafo y 38 de la Ley de Amparo, para luego exponer por qué la regla especial que prevé el artículo 38 del citado ordenamiento legal, debe aplicarse cuando en un juicio de amparo indirecto se señale como autoridad responsable a otro Juez de Distrito.

I. Qué se entiende por competencia.

74. En primer término, esta Suprema Corte, actuando en Tribunal Pleno, ha sostenido que la competencia es la facultad que la ley otorga a un órgano para que conozca determinados asuntos, dentro de los límites que la propia norma determina. De ahí la regla de competencia de que, si la ley no faculta al órgano de autoridad, éste no puede intervenir.

75. Asimismo, este Alto Tribunal ha sostenido que la competencia de la autoridad es una garantía a los derechos humanos de legalidad y de seguridad jurídica derivada del primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por tanto, es una cuestión de orden público, lo



que aplicado al derecho procesal se traduce en la suma de facultades que la ley otorga al juzgador para ejercer su jurisdicción en determinado tipo de litigios, cuya inobservancia conduce a declarar inválido lo resuelto por el Juez incompetente. Entonces, la competencia es un presupuesto de validez del proceso y derecho fundamental de los justiciables.

76. Por otro lado, debe distinguirse entre competencia y jurisdicción. La primera precisa los límites a que se sujeta un órgano que tiene jurisdicción, siguiéndose de ello que todo Juez tiene competencia cuando se le concede jurisdicción, pero no todo Juez que tiene jurisdicción tiene competencia para conocer todo tipo de asuntos, sino sólo respecto de los que además tenga competencia. Tiene jurisdicción porque puede decir el derecho, pero únicamente tiene competencia para decidirlo en los casos específicos para los que la ley lo autoriza, pero no para otros, pues esto excedería los límites dentro de los que se le permite actuar. Por ello, se afirma justificadamente que la competencia es la medida de la jurisdicción.

77. Los criterios para definir la competencia son los siguientes:

- a) Competencia por territorio;
- b) Competencia por materia;
- c) Competencia por grado;
- d) Competencia concurrente; y,
- e) Competencia auxiliar.

78. En el caso que nos ocupa, importa señalar que el territorio es el ámbito espacial, dentro del cual, el juzgador puede ejercer válidamente su función jurisdiccional, al que se le ha denominado de diversas maneras, ya sea como circuitos, distritos o partidos judiciales.

79. La competencia territorial es la que distribuye las facultades para juzgar, o sea para decir el derecho, entre diversos órganos jurisdiccionales, según diferente asignación de límites geográficos.



80. Así, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene competencia en todo el territorio nacional, en razón de que las normas jurídicas vigentes no le fijan límites territoriales a su jurisdicción.

81. En cambio, tratándose de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, así como los Juzgados de Distrito, solamente tienen competencia para actuar dentro de una determinada circunscripción territorial, la cual está determinada por los Acuerdos Generales del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

82. Una vez establecido que la competencia es la facultad que la ley otorga a un órgano jurisdiccional para que conozca determinados asuntos, dentro de los límites que la propia ley determina. A continuación, se analizarán los actos reclamados en el juicio de amparo en los supuestos sometidos a contradicción, de acuerdo con su naturaleza y consecuencias.

II. Naturaleza y consecuencias de los actos reclamados en los supuestos sometidos a contradicción.

83. En principio debe decirse que esta Primera Sala al resolver la contradicción de tesis 343/2019,⁹ sostuvo que los actos se dividen de manera genérica de acuerdo con su naturaleza y consecuencias. Al respecto, señaló que los actos se dividen en:

1. Positivos

2. Negativos

• Actos negativos simples

⁹ Resuelta por esta Primera Sala en sesión de dieciséis de octubre de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente y ponente).



- **Actos negativos con efectos positivos;**

- **Actos prohibitivos**

3. Omisivos o abstenciones

84. Los actos **positivos** son aquellos que implican un hacer voluntario y efectivo de la autoridad responsable, es decir, consisten en una actividad que el gobernado estima violatoria de sus derechos fundamentales, por lo que se traducen en un hacer o un no hacer e implican una acción, una orden, una privación o una molestia.

85. Por su parte, los actos **negativos** son aquellos en los que la autoridad se rehúsa a satisfacer la pretensión del gobernado. Esto es, la autoridad ha hecho manifestación de voluntad para no conceder al quejoso lo que a él presuntamente le corresponde.¹⁰

86. Dentro de los actos negativos, se manifiesta una conducta positiva de las autoridades que se traduce en un **no querer o no aceptar lo solicitado por el gobernado**. En esta clase de acto se manifiesta con la conducta de las autoridades, que niegan lo que los gobernados les solicitan.

87. En ese sentido, los actos negativos se subdividen en: i) actos negativos simples; ii) actos negativos con efectos positivos; y, iii) actos negativos prohibitivos.

88. Actos **negativos simples**, son aquellos en los que la autoridad responsable se rehúsa expresamente a acceder a la pretensión del gobernado. Para que se actualice la existencia de los actos negativos, debe existir una respuesta por parte de la autoridad donde se niegue la pretensión solicitada.

89. Actos **negativos con efectos positivos** son aquellos que en apariencia son negativos, sin embargo, en realidad producen los efectos de un acto posi-

¹⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación (2008). La suspensión del acto reclamado en el amparo. Figuras procesales constitucionales. México. página 20.



tivo, pues la autoridad no sólo exterioriza una negativa con relación a la pretensión del gobernado, sino que además impone cargas concretas fácilmente identificables. Así, se distinguen de los actos puramente negativos por sus efectos, los cuales, se traducen generalmente en la imposición de obligaciones a los gobernados.

90. Por tanto, se diferencian de los actos negativos en los efectos positivos, que se traducen en actos efectivos de las autoridades apartándose del rehusamiento que caracteriza a los actos puramente negativos.

91. Actos **negativos prohibitivos** son los que establecen una obligación de no hacer al gobernado o que limitan su conducta. Se caracterizan porque la autoridad conmina al obligado a un no hacer, por lo que se traduce en un verdadero hacer de la autoridad consistente en imponer al gobernado una obligación de abstenerse de llevar a cabo determinada conducta, lo que entraña una limitación a la actividad del gobernado. Por ello, **los actos prohibitivos** son una modalidad de los actos positivos, en la medida en que involucran el quehacer de la autoridad responsable para establecer una limitación en perjuicio del quejoso.

92. Finalmente, **los actos omisivos o abstenciones** son aquellos en los que las autoridades incumplen con un deber de hacer legal o constitucional, lo cual se traduce en una afectación para el gobernado. Para tener por actualizada la omisión, debe existir previamente la obligación para la autoridad de un hacer determinado, conforme lo disponga la norma legal correspondiente, para que se traduzca la omisión.

93. En efecto, al resolver el amparo en revisión 1241/1997, esta Primera Sala puntualizó que para estar en aptitud de precisar la certeza o falsedad de un acto de naturaleza **omisiva** cuando se le imputa a determinada autoridad, debe acudirse en principio a las normas legales que prevén su competencia para verificar si en realidad está obligada a realizar esa conducta, es decir, **antes de pronunciarse sobre una posible omisión es necesario identificar si existe obligación jurídica de actuar en la forma que la quejosa indica, porque de no ser así se llegaría a la conclusión errónea de que cualquier omisión reclamada fuera cierta soslayando la exigencia objetiva de que se debe obrar en determinado sentido.**



94. Adicionalmente, al resolver el amparo directo en revisión 978/2007, esta Primera Sala precisó que no deben confundirse las nociones de actos negativos y omisivos ("no hacer" y "omisión"). Ello es así, pues la diferencia entre ellas es que los estados de inacción no están conectados con ninguna razón que suponga el incumplimiento de algún deber, **mientras que las omisiones sí lo están**. Así, muchas de las cosas que no hacemos pertenecen simplemente a la dimensión del no hacer, la cual no tiene ninguna repercusión en términos normativos; en cambio, aquellas cuestiones que no hacemos, pero que por alguna razón teníamos el deber de hacerlas, constituyen las llamadas omisiones.

95. Una vez expuesto lo anterior, corresponde verificar si los actos reclamados en los juicios de amparo que fueron analizados por los órganos colegiados contendientes, consistentes en la **negativa** de proporcionar copias y la **abstención o falta de respuesta** a la solicitud planteada, respectivamente, son actos que por su naturaleza y características pueden equipararse.

96. En efecto, conforme a lo expuesto se tiene que de acuerdo a su naturaleza, los actos negativos y los actos omisivos o abstenciones **poseen características distintas**, por lo que no pueden equipararse, dado que las negativas de las autoridades no están conectadas con ninguna razón que suponga el incumplimiento de algún deber sino con una petición por parte del justiciable, ante quien le fue negada su solicitud o petición, mientras que las omisiones sí lo están, de ahí que una omisión no puede equipararse con una negativa.

97. En el caso que nos ocupa, el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, analizó un juicio de amparo en el que se reclamó a un Juez de Distrito **la negativa de proporcionar copias**. Dicho acto es negativo en virtud de que la autoridad señalada como responsable se niega o no acepta hacer algo que le fue solicitado por el quejoso; no obstante, ese acto negativo puede tener efectos positivos, pues de concederse el amparo al quejoso implicaría la expedición material de las copias.

98. Por su parte, el Tribunal Colegiado del Primer Circuito, analizó un juicio de amparo en el que se reclamó a un Juez de Distrito **la omisión o abstención de dar respuesta al escrito de petición presentado por el quejoso**, en



este caso, la autoridad señalada como responsable incumplió con su obligación de dar contestación a la petición que le fue formulada por el quejoso, ya que conforme a lo expuesto, la autoridad tenía la obligación jurídica de actuar o de hacer algo que le fue solicitado por el peticionario del amparo, pues la intención del quejoso era obtener la contestación respectiva al escrito presentado.

99. Por tanto, esta Primera Sala advierte que los actos reclamados en los juicios de amparo que fueron analizados por los órganos colegiados contendientes poseen características diferentes por lo que no pueden equipararse, por ello, **ese punto en particular no puede ser materia de la presente contradicción de tesis**, debido a que los Tribunales Colegiados contendientes analizaron actos distintos.

III. Reglas de competencia del amparo indirecto y en qué casos se aplican.

100. Para determinar la competencia del juicio de amparo indirecto, debe acudirse a las reglas de competencia previstas en la Constitución Federal, así como en la Ley de Amparo.

101. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 107, fracción VII, prevé la competencia de los Jueces de Distrito, por razón de territorio, en los siguientes términos:

"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:

"...

"VII. El amparo contra actos u omisiones en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra normas generales o contra actos u omisiones de autoridad administrativa, se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el



acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia."

102. La citada norma constitucional establece la competencia, por razón de territorio, de los Jueces de Distrito en tanto **dispone que contará con ella quien tenga jurisdicción en el lugar en que se ejecute o trate de ejecutarse el acto reclamado en la demanda de amparo**, ello con el fin de facilitar el acceso a la justicia constitucional, pues se entiende que, ordinariamente, la ejecución del acto reclamado recae en el domicilio del gobernado o dentro del ámbito espacial en que lleva a cabo su actividad laboral o productiva. Esa regla general de competencia se ve materializada en el artículo 37 de la Ley de Amparo, el cual dispone tres reglas de competencia en amparo indirecto.

103. Al respecto, en la contradicción de tesis 95/2020,¹¹ esta Primera Sala señaló que la Ley de Amparo consagra diferentes reglas competenciales en materia de amparo indirecto. Por un lado, una competencia que podríamos denominar "genérica" en la que establece tres reglas distintas para atribuir competencia en amparo indirecto. Por otro lado, los artículos 36 y 38 contienen **reglas especiales** de competencia cuando las autoridades responsables sean Tribunales Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito.

104. Es decir, existen reglas especiales **sólo aplicables** a determinadas autoridades responsables (Tribunales Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito) y otras reglas "generales", **aplicables** al resto de las autoridades responsables.

105. Asimismo, en esa contradicción de tesis 95/2020, se sostuvo que el artículo 37 de la Ley de Amparo, establece tres reglas distintas de tracto sucesivo para determinar la competencia en amparo indirecto atendiendo a si el

¹¹ Resuelta por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veinticuatro de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.



acto reclamado tiene ejecución unívoca, plural o carece de ejecución material. A saber, es competente, en términos del citado numeral:

1) El Juez que tenga jurisdicción en el lugar donde el acto que se reclame deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado [hipótesis de atribución competencial ante un acto de ejecución material unívoca].

2) El Juez de Distrito en cuya jurisdicción se presente la demanda si el acto reclamado puede tener ejecución en más de un distrito o ha comenzado a ejecutarse en uno de ellos [hipótesis de atribución competencial ante actos de potencial ejecución plural]; y,

3) El Juez de Distrito ante el que se presente la demanda si el acto reclamado no requiere ejecución material [hipótesis de acto reclamado sin ejecución material].

106. Por tanto, se concluyó que, en el caso en análisis, la regla aplicable es la prevista en el artículo 37, primer párrafo, de la Ley de Amparo, en virtud de que la resolución emitida por la Consejería Jurídica Federal que determinó improcedente una solicitud de indulto si tiene efectos materiales, por ende, el Juez de Distrito competente para conocer del juicio de amparo es el que tenga jurisdicción en el lugar donde se ubique el centro penitenciario donde se encuentre recluido el quejoso.

107. De la citada contradicción de tesis derivó la jurisprudencia 1a./J. 16/2021 (10a.),¹² cuyo rubro a la letra dice: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL AMPARO INDIRECTO CONTRA LA RESOLUCIÓN DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL QUE DETERMINA IMPROCEDENTE UNA SOLICITUD DE INDULTO. SE SURTE A FAVOR DEL JUZGADOR EN CUYA JURISDICCIÓN SE UBIQUE EL DOMICILIO DEL CENTRO PENITENCIARIO DONDE EL REO SE ENCUENTRE RECLUIDO."

¹² Tesis de jurisprudencia visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, emitida por la Primera Sala, Undécima Época, Libro 1, mayo de 2021, Tomo II, página 1541, número de registro digital: 2023065.



108. Por otro lado, cabe destacar que esta Primera Sala al resolver la contradicción de tesis 389/2013,¹³ analizó la **regla general** de competencia que prevé el artículo 37, último párrafo, de la Ley de Amparo.¹⁴

109. En esa contradicción de tesis, se dijo, que el artículo 37, último párrafo, de la Ley de Amparo, debía interpretarse literalmente, sin emplear algún método sistemático teleológico o lógico o algún otro para desentrañar su sentido y alcance, en virtud de que de su procedimiento legislativo no se advierte esa posibilidad.

110. Lo anterior lo consideró así, porque al aplicarse textualmente el citado precepto, se evita en gran medida la existencia de conflictos competenciales, lográndose de ese modo una mejor operatividad efectiva y eficiente de los derechos humanos de acceso expedito a la administración de justicia y de audiencia, los cuales implican la posibilidad de que los justiciables puedan acudir a la tutela jurisdiccional con el mínimo de obstáculos para ser oídos en su defensa, cumpliendo siempre los requisitos constitucionales y legales de procedencia, así como la prontitud en la emisión de la determinación jurisdiccional a través de la cual se soluciona el pleito sometido a la jurisdicción de los Jueces; en el entendido de que al realizarse esa interpretación de la norma legislativa, no pueden dejarse de considerar aquellos aspectos competenciales relacionados con la materia del conflicto, como lo es el turno, grado y vía, así como la jurisdicción auxiliar, prevista en el artículo 159 de la Ley de Amparo.

111. De esa contradicción de tesis derivó la jurisprudencia 1a./J. 17/2014 (10a.),¹⁵ de título y subtítulo siguiente: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL

¹³ Resuelta por esta Primera Sala en sesión de siete de febrero de dos mil catorce, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo y Ministro José Ramón Cossío Díaz.

¹⁴ Dicha regla general, en el caso que nos ocupa, fue aplicada por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, al fallar el conflicto competencial 2/2020.

¹⁵ Texto: "El tercer párrafo del citado precepto prevé que cuando el acto reclamado no requiera ejecución material, es competente el Juez de Distrito en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda de amparo; texto que debe interpretarse literalmente, sin emplear algún método sistemático, teleológico o lógico, o algún otro, para desentrañar su sentido y alcance, pues de su procedimiento legislativo no se advierte dicha posibilidad. Lo anterior evita la existencia de conflictos competenciales y logra una mejor operatividad efectiva y eficiente de los derechos humanos de



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA ACTOS QUE NO REQUIERAN DE EJECUCIÓN MATERIAL. SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO EN CUYA JURISDICCIÓN SE PRESENTÓ LA DEMANDA RELATIVA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 37, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY DE AMPARO, VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)."

112. De lo expuesto se aprecia que los criterios generales de competencia territorial de los Jueces de Distrito se encuentran previstos en el artículo 107, fracción VII, de la Constitución Federal y en el numeral 37 de la Ley de Amparo, los cuales **se armonizan y definen la competencia de los Jueces de Distrito para conocer del juicio de amparo en atención a la ejecución del acto reclamado**, esto es, si el acto impugnado en el juicio de amparo puede producir un cambio en el mundo fáctico o provocar una afectación material en algún derecho del gobernado. Por tanto, se tiene que el elemento a considerar para fijar la competencia de los Jueces de Distrito es, específicamente, **la ejecución del acto reclamado en el juicio de amparo**.

113. Ahora corresponde analizar la norma especial de competencia prevista en el artículo 38 de la Ley de Amparo, el cual prevé lo siguiente:

"Es competente para conocer del juicio de amparo indirecto que se promueva **contra los actos de un Juez de Distrito**, otro del mismo distrito y especialización en su caso y, si no lo hubiera, el más cercano dentro de la jurisdicción del circuito al que pertenezca."

114. De la lectura del numeral transcrito se aprecia que el legislador dispuso un criterio de excepción a la regla general de competencia establecida en el artículo 37 del mismo ordenamiento legal, **la cual atiende a la autoridad responsable que emite el acto impugnado en el juicio de amparo indirecto –Juez**

audiencia y acceso a la justicia pronta y expedita, contenidos en los artículos 14, párrafo segundo y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en la ciudad de San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969. En el entendido de que al actualizarse dicha hipótesis no pueden dejar de considerarse aquellos aspectos competenciales relacionados con la materia del conflicto, esto es, el turno, el grado y la vía, así como la jurisdicción auxiliar, prevista en el artículo 159 de la Ley de Amparo.". Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, materia común, Libro 6, mayo 2014, Tomo I, página 500, número de registro digital: 2006529.



de Distrito—. Por tanto, la regla especial que prevé el citado artículo 38 **será aplicable sólo** cuando en el juicio de amparo indirecto se señale como autoridad responsable a un Juez de Distrito a quien se le atribuye el acto reclamado.

115. Cabe destacar que, en cuanto a este punto, el Pleno de este Alto Tribunal, al resolver la contradicción de tesis 22/2000-PL,¹⁶ analizó e interpretó los artículos 36 y 42, primer párrafo, ambos de la Ley de Amparo abrogada (cuya redacción es de similar contenido a los artículos 37 y 38 de la Ley de Amparo vigente).

116. En esa contradicción de tesis, el Pleno de este Tribunal Constitucional se enfrentó a la cuestión de determinar la competencia de un Juez de Distrito para conocer de un juicio de amparo en el que fueron señalados como responsables todos los Jueces de Distrito de la misma materia de cierto ámbito territorial. Respecto a ese punto, el Pleno determinó que la norma aplicable era la prevista en el artículo 42 de la Ley de Amparo abrogada, porque si bien el citado precepto no hacía referencia a la materia para determinar cuál es el Juez de Distrito que resulta competente **cuando se señalan como responsables uno o varios Jueces Federales de una misma materia de un distrito** y existen en éste otros Jueces de Distrito facultados para conocer de la materia respectiva, invariablemente se finca la competencia en favor de éstos, no obstante que ese dispositivo legal no haga referencia a que deba de tomarse en cuenta la materia, lo que corrobora que sí se atiende a la especialización de aquéllos.

117. De dicho asunto emanó la jurisprudencia P./J. 44/2001,¹⁷ cuyo rubro dice: "COMPETENCIA. PARA DETERMINARLA, CUANDO SON SEÑALADOS

¹⁶ Resuelta por Pleno de este Alto Tribunal en sesión de veintisiete de febrero de dos mil uno, por unanimidad de diez votos de los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero, José Vicente Aguinaco Alemán, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero, Juan N. Silva Meza y presidente Genaro David Góngora Pimentel. El Ministro Juventino V. Castro y Castro no asistió, por estar cumpliendo con una comisión de carácter oficial. Fue ponente el Ministro Mariano Azuela Güitrón.

¹⁷ Cuyo texto a la letra dice: "El primer párrafo del artículo 42 de la Ley de Amparo constituye una regla de excepción a la competencia por territorio que prevé el numeral 36 del propio ordenamiento, al establecer que corresponde conocer de un juicio de garantías promovido contra actos de un Juez de Distrito a otro de igual categoría, dentro del mismo distrito, si lo hubiere o, en caso contrario, al más inmediato dentro de la jurisdicción del Tribunal Colegiado de Circuito al que pertenezca dicho Juez, regla que debe aplicarse para determinar cuál es el Juez competente cuando el amparo



COMO RESPONSABLES TODOS LOS JUECES DE DISTRITO DE LA MISMA MATERIA DE CIERTO ÁMBITO TERRITORIAL, DEBE ATENDERSE, ADEMÁS DE LA CERCANÍA, A LA ESPECIALIZACIÓN."

118. Posteriormente, —esta Primera Sala— al resolver la contradicción de tesis 25/2006-PS se enfrentó a una cuestión similar para establecer la competencia de un Juez de Distrito cuando en el juicio de amparo se señalan como autoridades responsables a todos los Jueces de Distrito de un mismo ámbito territorial.

119. Respecto a ese punto, sostuvo que la norma aplicable es la prevista en el artículo 42 de la Ley de Amparo abrogada, porque una vez establecido quién es la autoridad que emitió el acto reclamado, ésta tendrá el carácter de autoridad responsable, **por lo que, dijo, no puede operar la regla general de competencia prevista en el artículo 36, párrafo primero, de la Ley de Amparo abrogada**, porque el juzgador que ha sido señalado como autoridad responsable, ya es parte en el juicio de amparo y no puede tener el doble carácter de parte procesal y Juez.

120. Este criterio quedó plasmado en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 88/2006,¹⁸ de rubro siguiente: "COMPETENCIA EN EL JUICIO DE AMPARO. CUANDO SE

se promueve contra todos los Jueces de Distrito de la misma materia de un determinado ámbito territorial (distrito o circuito), aun cuando no se prevea en forma expresa esa hipótesis. Ahora bien, atendiendo a la interpretación sistemática de lo dispuesto en el referido artículo 42, no sólo debe tomarse en cuenta el factor de la cercanía, sino también la materia en que están especializados o de que pueden conocer los Jueces de Distrito. En estas condiciones, puede concluirse que el competente para conocer del amparo indirecto que se promueve contra todos los Jueces de garantías de la misma materia de un distrito, es el Juez más cercano a éstos dentro del propio circuito, si los hubiere y, en caso contrario, el más próximo de la misma materia o no especializado, aun cuando resida en otro circuito; y, en el caso de que el amparo se promueva en contra de todos los Jueces de Distrito de la misma materia de un circuito, aplicando dicha regla, será competente el Juez de garantías más cercano a ese circuito.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de dos mil uno, página 75 y de número de registro digital: 190008.

¹⁸ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 88/2006, Primera Sala, Novena Época, materia penal, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, febrero de 2007, página 75, número de registro digital: 173362.

El texto de la tesis es: "Cuando en una demanda de amparo se reclama una orden de aprehensión y se señalan como autoridades responsables a todos los Jueces de Distrito de un mismo ámbito territorial, éstos tendrán el carácter de autoridad responsable durante toda la secuela procesal conforme al artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, por lo que no puede operar la regla



RECLAMA UNA ORDEN DE APREHENSIÓN Y SE SEÑALAN COMO AUTORIDADES RESPONSABLES A TODOS LOS JUECES DE DISTRITO DE UN MISMO ÁMBITO TERRITORIAL, SE SURTE A FAVOR DEL MÁS INMEDIATO."

121. Esta Primera Sala considera que el problema resuelto en ambas contradicciones de tesis **es análogo** al que ahora se plantea, puesto que implicó determinar qué Juez de Distrito es legalmente competente para conocer de un juicio de amparo indirecto en el que es señalado como autoridad responsable **otro Juez de Distrito** a quien se le atribuye el acto reclamado. En ambos asuntos se concluyó que la **regla aplicable** era la prevista en el artículo 42, primer párrafo, de la Ley de Amparo abrogada, al considerar que dicho precepto prevé una regla de excepción a la regla general de competencia que atiende a la autoridad responsable que emite el acto reclamado en el juicio de amparo (Juez de Distrito).

122. No obstante que las anteriores jurisprudencias se emitieron con base en la Ley de Amparo abrogada, los criterios contenidos en ellas continúan rigiendo para los juicios de amparo tramitados a partir del tres de abril de dos mil trece, pues no contravienen lo previsto en los artículos 37 y 38 de la Ley de Amparo actual¹⁹ –los cuales regulan la competencia territorial de los Jueces de Distrito–, por lo que en términos del sexto transitorio de la Ley de Amparo vigente,²⁰ dichas jurisprudencias continúan rigiendo.

123. Para sustentar lo anterior, en cuanto a la similitud que existe entre los artículos referidos y dadas las características y naturaleza del punto de contra-

general para fijar la competencia establecida en el artículo 36, párrafo primero, de dicho ordenamiento, ya que el juzgador que ha sido señalado como autoridad responsable, independientemente de que ejerza jurisdicción en el lugar en que el acto reclamado podría ejecutarse, ya es parte en el juicio de garantías respectivo y no puede tener el doble carácter de parte procesal y Juez, pues se actualizaría el impedimento previsto en el artículo 66, fracción IV, de la Ley citada. En consecuencia, se concluye que en la hipótesis referida debe atenderse a la regla de excepción contenida en el artículo 42, primer párrafo, de la Ley de Amparo y señalar como competente al Juez de Distrito más inmediato."

¹⁹ Artículo 38. Es competente para conocer del juicio de amparo indirecto que se promueva contra los actos de un Juez de Distrito, otro del mismo distrito y especialización en su caso y, si no lo hubiera, el más cercano dentro de la jurisdicción del circuito al que pertenezca."

²⁰ Que dice: "La jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior continuará en vigor en lo que no se oponga a la presente ley."



dicción que se dilucida, es conveniente presentar un cuadro comparativo de las **reglas generales** de competencia que prevén los artículos 36 de la Ley de Amparo abrogada y 37 de la Ley de Amparo vigente, así como las **reglas especiales** establecidas en el numeral 42, primer párrafo, de la Ley de Amparo abrogada y 38 de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, que permita advertir que dichos preceptos **coinciden sustancialmente en su contenido**, tal como se verá a continuación.

Texto vigente	Texto anterior
Título primero. Reglas generales. Capítulo V. Competencia. Sección primera. Reglas de competencia.	Título primero. Reglas generales. Capítulo VI. De la competencia y de la acumulación.
<p>"Artículo 37. Es Juez competente el que tenga jurisdicción en el lugar donde el acto que se reclame deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado.</p> <p>"Si el acto reclamado puede tener ejecución en más de un distrito o ha comenzado a ejecutarse en uno de ellos y sigue ejecutándose en otro, es competente el Juez de Distrito ante el que se presente la demanda.</p> <p>"Cuando el acto reclamado no requiera ejecución material es competente el Juez de Distrito en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda."</p>	<p>"Artículo 36. Cuando conforme a las prescripciones de esta ley sean competentes los Jueces de Distrito para conocer de un juicio de amparo, lo será aquel en cuya jurisdicción deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado el acto reclamado.</p> <p>"Si el acto ha comenzado a ejecutarse en un distrito y sigue ejecutándose en otro, cualquiera de los Jueces de esas jurisdicciones, a prevención, será competente.</p> <p>"Es competente el Juez de Distrito en cuya jurisdicción resida la autoridad que hubiese dictado la resolución reclamada, cuando ésta no requiera ejecución material."</p>

124. Del anterior cuadro comparativo se aprecia que el contenido del artículo 37 de la Ley de Amparo vigente **es muy similar** al 36 de la Ley de Amparo abrogada.

125. En efecto, en ambos preceptos se prevén las reglas generales de competencia y cuyo elemento a considerar para determinar la competencia por razón de territorio de los Jueces de Distrito, específicamente, **es si el acto impugnado requiere o no ejecución material.**



126. El artículo 36, tercer párrafo, de la Ley de Amparo abrogada, refería particularmente **que era competente legalmente el Juez en cuya jurisdicción residía la autoridad que hubiese dictado la resolución reclamada**, cuando ésta no requería ejecución material.

127. Por su parte, el artículo 37, tercer párrafo, de la Ley de Amparo vigente, establece que, tratándose de actos carentes de ejecución material, **el Juez de Distrito competente para conocer y resolver el juicio de amparo indirecto, es aquel en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda.**

Título primero. Reglas generales. Capítulo V. Competencia. Sección primera. Reglas de competencia.	Título primero. Reglas generales. Capítulo VI. De la competencia y de la acumulación.
<p>"Artículo 38. Es competente para conocer del juicio de amparo indirecto que se promueva contra los actos de un Juez de Distrito, otro del mismo distrito y especialización en su caso y, si no lo hubiera, el más cercano dentro de la jurisdicción del circuito al que pertenezca."</p>	<p>"Artículo 42. Es competente para conocer del juicio de amparo que se promueva contra actos de un Juez de Distrito, otro de la misma categoría dentro del mismo distrito, si lo hubiere, o, en su defecto, el más inmediato dentro de la jurisdicción del Tribunal Colegiado de Circuito a que pertenezca dicho Juez.</p> <p>"Para conocer de los juicios de amparo que se promuevan contra actos de un Tribunal Unitario de Circuito, es competente el Juez de Distrito que, sin pertenecer a su jurisdicción, esté más próximo a la residencia de aquél."</p>

128. De la transcripción que antecede se advierte, específicamente del primer párrafo del artículo 42 de la Ley de Amparo abrogada y del numeral 38 de la Ley de Amparo vigente, que su contenido **es análogo**, pues ambos preceptos prevén una regla de excepción que atiende a la autoridad responsable que emite el acto reclamado en el juicio de amparo indirecto **–Juez de Distrito–**.

129. Asimismo, de ambos artículos se observa que si bien definen la competencia para conocer de un juicio de amparo en que se reclame un acto emitido por un Juez de Distrito, también lo es que, **en ambos preceptos no se hace**



distinción alguna respecto a la ejecución del acto impugnado en el juicio de amparo.

130. El artículo 42, primer párrafo, de la Ley de Amparo abrogada, refería específicamente **que el Juez competente para conocer del juicio de amparo era otro Juez de la misma categoría dentro del mismo distrito, si lo hubiere, o, en su defecto, el más inmediato dentro de la jurisdicción del Tribunal Colegiado de Circuito a que pertenezca dicho Juez.**

131. Por su parte, el artículo 38 de la Ley de Amparo actual, establece **que el Juez competente será otro del mismo distrito y especialización en su caso y, si no lo hubiera, el más cercano dentro de la jurisdicción del circuito al que pertenezca.**

132. Precisado lo anterior, este Alto Tribunal advierte que en el caso que nos ocupa, **la diferencia que existe entre los supuestos de competencia que fueron aplicados, respectivamente, por los órganos colegiados contendientes** –el previsto en el artículo 37, último párrafo, y el establecido en el precepto 38, ambos de la Ley de Amparo– **radica** en que en el primero de ellos, el elemento a considerar para fijar la competencia de los Jueces de Distrito es **la ejecución del acto reclamado**. Mientras que el supuesto que prevé el artículo citado en segundo término, el elemento a considerar para fijar la competencia es que la autoridad responsable en el juicio de amparo sea un **Juez de Distrito**.

133. Por tanto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que, para efectos de fincar competencia territorial a los Jueces de Distrito cuando se reclame en un juicio de amparo indirecto actos atribuidos a otro Juez de Distrito, **debe aplicarse la regla especial contenida en el artículo 38 de la Ley de Amparo**, porque dicha regla, como ya se dijo, **sólo será aplicable** cuando en el juicio de amparo indirecto la autoridad responsable sea un Juez de Distrito. Por ende, si en el caso que nos ocupa, el acto reclamado en los juicios de amparo que fueron analizados por los Tribunales Colegiados contendientes fueron emitidos por otro Juez de Distrito, la regla aplicable será la prevista en el artículo 38 de la Ley de Amparo y, consecuentemente, el Juez competente será otro Juez del mismo distrito y especialización y, si no lo hubiera, el más cercano dentro de la jurisdicción del circuito al que pertenezca.



134. De ahí que cuando la autoridad responsable en el juicio de amparo indirecto sea un Juez de Distrito, **operará la regla de excepción prevista en el artículo 38 de la Ley de Amparo**, ello con independencia de si el acto reclamado tiene o no ejecución material; ya que dicha circunstancia no es determinante para establecer la competencia del Juez de Distrito, toda vez que no fue considerada por el legislador como parámetro para delimitar la competencia.

135. En consecuencia, al tratarse de un Juez de Distrito quien funge como autoridad responsable en el juicio de amparo indirecto, es dable concluir que la norma aplicable será, en este caso, la prevista en el artículo 38 de la Ley de Amparo, sin atender a la circunstancia de que el acto impugnado trae o no aparejada una ejecución material.

VI. JURISPRUDENCIA QUE DEBE PREVALECER

136. De acuerdo con las consideraciones que se han expuesto, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, en términos de lo dispuesto en el artículo 225 de la Ley de Amparo, el criterio que sustenta esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del tenor siguiente:

COMPETENCIA POR TERRITORIO PARA CONOCER DE UN JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN EL QUE ES SEÑALADO COMO AUTORIDAD RESPONSABLE UN JUEZ DE DISTRITO. CONFORME A LA REGLA ESPECIAL DEL ARTÍCULO 38 DE LA LEY DE AMPARO, SE SURTE A FAVOR DE OTRO JUEZ DEL MISMO DISTRITO Y ESPECIALIZACIÓN QUE EL SEÑALADO COMO RESPONSABLE Y, SI NO LO HUBIERA, DEL MÁS CERCANO DENTRO DE LA JURISDICCIÓN DEL CIRCUITO AL QUE PERTENEZCA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios distintos al determinar cuál Juez de Distrito es legalmente competente, por razón de territorio, para conocer del juicio de amparo indirecto promovido contra actos atribuidos a un Juez de Distrito, ya que para resolver, uno de ellos aplicó la regla general de competencia prevista en el último párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo, para establecer que en este caso, la competencia se surte a favor del Juez de Distrito del lugar donde puede materializarse el acto reclamado; mientras que para el otro era aplicable la regla especial prevista en el



artículo 38 de dicho ordenamiento, para establecer que la competencia se surte a favor de otro Juez del mismo Distrito y, en su caso, de la misma especialización.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que, para efectos de fincar competencia territorial a los Jueces de Distrito cuando se reclamen en un juicio de amparo indirecto actos atribuidos a otro Juez de Distrito, debe aplicarse la regla especial contenida en el artículo 38 de la Ley de Amparo, porque dicha regla sólo será aplicable cuando en el juicio de amparo indirecto la autoridad responsable sea un Juez de Distrito.

Justificación: Ello es así, porque del contenido del mencionado precepto se aprecia que el legislador dispuso un criterio de excepción a las reglas generales de competencia establecidas en el artículo 37 del mismo ordenamiento legal, la cual atiende a la autoridad responsable que emite el acto reclamado en el juicio de amparo indirecto –Juez de Distrito–. Mientras que las reglas generales previstas en el artículo 37 de la Ley de Amparo, definen la competencia de los Jueces de Distrito para conocer de un juicio de amparo en atención a la ejecución del acto reclamado. Por tanto, si en un juicio de amparo indirecto la autoridad responsable lo es un Juez de Distrito a quien se le atribuye el acto reclamado, la regla aplicable será la prevista en el artículo 38 de la Ley de Amparo y, por ende, en este caso, la competencia recaerá en otro Juez del mismo distrito y especialización y, si no lo hubiera, en el más cercano dentro de la jurisdicción del circuito al que pertenezca. Dicha regla de excepción será aplicable, con independencia de si el acto reclamado en el juicio de amparo tiene ejecución material o no la tiene, ya que esa circunstancia no es determinante para establecer la competencia del Juez de Distrito, toda vez que no fue considerada por el legislador como parámetro para delimitar la competencia.

VII. DECISIÓN

137. De lo anteriormente expuesto se concluye que sí existe la contradicción de tesis denunciada.

138. Por lo que con fundamento en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución General; 225, 226, fracción II y 227, fracción II, de la Ley de Amparo; y, 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



RESUELVE:

PRIMERO.—Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no es competente para resolver la contradicción de tesis denunciada entre los criterios sostenidos por los Tribunales Colegiados contendientes del mismo circuito.

SEGUNDO.—No existe la contradicción de tesis entre los criterios sostenidos por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito y el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

TERCERO.—Sí existe la contradicción de tesis respecto del criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito y el sostenido por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

CUARTO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, precisado en esta resolución.

QUINTO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente determinación, en términos de la Ley de Amparo.

Notifíquese conforme a derecho corresponda; con testimonio de esta ejecutoria, comuníquese la anterior determinación a los Tribunales Colegiados en cita; y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de



la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta sentencia, corresponden a la tesis 1a./J. 44/2021 (11a.) que aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de diciembre de 2021 a las 10:15 y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 8, Tomo II, diciembre de 2021, página 1230, con número de registro digital: 2023895.

Las tesis de jurisprudencia y aislada 1a./J. 17/2014 (10a.), 1a./J. 27/2014 (10a.), I.5o.P.20 K (10a.) y 1a./J. 16/2021 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 30 de mayo de 2014 a las 10:40 horas, 27 de junio de 2014 a las 9:30 horas, 6 de abril de 2018 a las 10:10 horas y 7 de mayo de 2021 a las 10:12 horas, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 14/2014 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de abril de 2014 a las 10:09 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 633, con número de registro digital: 2006160.

La tesis aislada VI.2o.P.7 K citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 2319, con número de registro digital: 169928.

La tesis aislada de título y subtítulo: "COPIAS CERTIFICADAS DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA. SI EN EL AMPARO SE RECLAMA LA NEGATIVA DEL MINISTERIO PÚBLICO DE EXPEDIRLAS (ACTO NEGATIVO), Y SE ADVIERTE QUE ÉSTE DECLINÓ SU COMPETENCIA POR RAZÓN DE FUERO A OTRA DE DIVERSA ENTIDAD FEDERATIVA Y ATENTO A QUE ES FACTIBLE CONSIDERAR QUE EL ACTO RECLAMADO TIENE EFECTOS POSITIVOS SI SE OTORGA EL AMPARO SOLICITADO, LA COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA DEMANDA SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO DEL LUGAR DONDE PUEDA MATERIALIZARSE DICHO ACTO." citada en esta sentencia, aparece publicada con el número I.9o.P.205 P (10a.) en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de agosto de 2018 a las 10:11 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 57, Tomo III, agosto de 2018, página 2648, con número de registro digital: 2017485.



PENSIÓN COMPENSATORIA. NO PROCEDE EN EL JUICIO DE ALIMENTOS ENTRE CÓNYUGES SI, DURANTE SU SUSTANCIACIÓN, SE DISUELVE EL VÍNCULO MATRIMONIAL EN UN JUICIO DIVERSO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 530/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SÉPTIMO CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA SEGUNDA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN SAN ANDRÉS CHOLULA, PUEBLA. 25 DE NOVIEMBRE DE 2020. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT Y LOS MINISTROS JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. 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

5. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, 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 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 civil de índole familiar, corresponde a la materia de especialidad de esta Primera Sala.

III. LEGITIMACIÓN

6. 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 formuló un integrante de un Tribunal Colegiado que emitió una de las resoluciones contendientes.

IV. CRITERIOS DENUNCIADOS

7. Con la finalidad de determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se avoca a analizar las consideraciones y argumentos en las que los Tribunales Colegiados fundaron sus criterios jurisdiccionales. Sin embargo, antes de proceder a tal efecto, conviene tener presente durante el desarrollo del presente asunto la legislación que fue aplicada en los casos que ahora se analizan:

Código de Procedimientos Familiares para el Estado de Hidalgo establece:

"**Artículo 476 Ter.** En los casos de divorcio, el Juez podrá decretar el pago de alimentos a favor del cónyuge que **esté incapacitado para obtener lo necesario para su subsistencia** y carezca de bienes inmuebles. Esta obligación cesará cuando el acreedor incapacitado:

- "I. Contraiga nuevas nupcias;
- "II. Se una en concubinato o mantenga una relación de pareja;
- "III. Recupere la capacidad; o
- "IV. Sobrevenga el nacimiento de un hijo de persona distinta al deudor."

Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

"**Artículo 162.** En los casos de divorcio, el Juez, tomando en cuenta las circunstancias del caso, y entre ellas la capacidad para trabajar de los cónyuges y su situación económica, sentenciará al culpable al pago de alimentos en favor del inocente. Este derecho lo disfrutará en tanto viva honestamente y no



contraiga nupcias. Además, cuando por el divorcio se originen daños o perjuicios a los intereses del cónyuge inocente, el culpable responderá de ellos como autor de un hecho ilícito.

"En el divorcio por mutuo consentimiento, salvo pacto en contrario los cónyuges no tienen derecho a pensión alimenticia, ni a la indemnización que concede este artículo. Igualmente, en el caso de la causal prevista en la fracción XVII del artículo 141 de este ordenamiento, excepto que el Juez tomando en cuenta la necesidad manifiesta de uno de los dos, determine pensión a su favor."

"**Artículo 141.** Son causas de divorcio:

"...

"**XVII.** La separación de los cónyuges por más de dos años, independientemente del motivo que haya originado la separación, la cual podrá ser invocada por cualquiera de ellos."

**– CRITERIO DEL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO
EN MATERIA CIVIL DEL SÉPTIMO CIRCUITO
AL RESOLVER EL AMPARO DIRECTO 209/2019.**

Antecedentes

i. ***** , por propio derecho, y en representación de sus hijos menores de edad, promovió juicio ordinario civil en contra de ***** , en el que demandó el pago de una pensión alimenticia para ella y sus hijos menores de edad (expediente *****).

ii. Durante la tramitación del juicio de alimentos, en diverso juicio, el Juzgado Cuarto de Primera Instancia de Orizaba, Veracruz, determinó la disolución del vínculo matrimonial entre la señora ***** y el señor ***** (expediente *****).



iii. Finalmente, en el juicio de alimentos, el Juzgado Cuarto de Primera Instancia de la Ciudad de Orizaba, Veracruz, negó la pensión a la señora *****.

iv. Inconforme con la negativa de pensión alimenticia, la señora ***** interpuso recurso de apelación. La Octava Sala en Materia Familiar del Tribunal Superior de Justicia en el Estado de Veracruz modificó la sentencia de primera instancia y ordenó que se le concediera una pensión compensatoria.

v. En desacuerdo, el señor ***** promovió amparo directo. En sus conceptos de violación indicó, fundamentalmente, que la pensión compensatoria no era procedente en una acción de alimentos, sino en la de divorcio y que dicha prestación no fue solicitada en la demanda inicial.

vi. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito concedió el amparo para el efecto de que la Sala responsable dejara insubsistente la sentencia reclamada y, en su lugar, dictara otra en la que absolviera al demandado del pago de alimentos (con el carácter de pensión compensatoria).

Estudio de fondo

i. El Tribunal Colegiado determinó que los conceptos de violación del quejoso eran fundados.

ii. Señaló que del artículo 57, primer párrafo, del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz,¹ se desprendía el principio de congruencia con el que debe cumplir toda sentencia, mismo que se traduce en la necesaria relación de correspondencia que debe existir entre lo pedido por las partes, de manera oportuna, y lo resuelto por la autoridad jurisdiccional.

¹ Dicho artículo establece:

"Artículo 57. Las sentencias deben ser claras, precisas y congruentes con la demanda y la contestación y con las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito, condenando o absolviendo al demandado, y decidiendo todos los puntos litigiosos que hayan sido objeto del debate. Cuando éstos hubieran sido varios, se dará la resolución correspondiente a cada uno de ellos."



iii. Añadió que de dicho numeral también derivaba el principio de exhaustividad, el cual exige a la autoridad jurisdiccional decidir sobre todos los puntos controvertidos.

iv. Indicó que dichos principios se vinculan con el derecho humano a un recurso efectivo, reconocido en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

v. Precisó que la autoridad de alzada está obligada a decidir todos aquellos motivos o razones que el recurrente aduzca como causa de ilegalidad del fallo de primera instancia, debiéndose ajustar en todo momento a la litis planteada.

vi. Consideró que no era jurídicamente posible considerar fundada la acción de alimentos (con el carácter de compensatoria) que fue tramitada durante la existencia del matrimonio si, durante la tramitación del juicio natural, se demostró que en una diversa controversia dejó de existir ese vínculo. Lo anterior porque la obligación de alimentos dependerá de la relación familiar de que se trate. Por ejemplo, la que surge del matrimonio se sustenta en la ayuda mutua que nace de esa relación, mientras que la pensión compensatoria tiene cabida en los casos de divorcio, y se basa en la existencia de un desequilibrio económico al momento de dejar de existir la relación de matrimonio.

vii. Señaló que es cierto que al disolverse el matrimonio podría dar origen a una nueva obligación alimenticia, la cual se denomina pensión compensatoria y responde a presupuestos y fundamentos distintos, toda vez que encuentra su razón de ser en un deber tanto asistencial como resarcitorio derivado del desequilibrio económico que suele presentarse entre los cónyuges al momento de disolverse el vínculo matrimonial. En ese sentido indicó que, por regla general, dicha cuestión debe ser materia de estudio en el juicio donde se decretó el divorcio, mas no en aquel juicio de alimentos promovido en carácter de cónyuge, pues al atender presupuestos distintos, implica una litis diversa.

viii. Por lo anterior, estableció que al haberse decretado el divorcio en el expediente *****; no era dable declarar procedente la acción de alimentos (con el carácter de compensatoria) que promovió mientras estaba casada, en el juicio *****.



– CRITERIO DEL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA SEGUNDA REGIÓN, AL RESOLVER EL AMPARO DIRECTO 623/2018.

Antecedentes

i. ***** , por su propio derecho, demandó en la vía ordinaria civil a ***** el pago de una pensión alimenticia.

ii. Del asunto conoció el Juez Tercero de lo Familiar del Distrito Judicial de Pachuca de Soto, Hidalgo, el cual, mediante sentencia de veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete, declaró improcedentes las prestaciones reclamadas, en virtud de haber cambiado las circunstancias que primigeniamente prevalecían, pues se disolvió el vínculo matrimonial mediante sentencia dictada dentro del expediente ***** , radicado en el Juzgado Primero Familiar del Distrito Judicial de Pachuca de Soto, Hidalgo.

iii. Inconforme con esa determinación, la señora ***** interpuso recurso de apelación. El veintiocho de febrero de dos mil dieciocho, la Segunda Sala Civil y Familiar del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Hidalgo confirmó la sentencia de primera instancia.

iv. En contra, la actora promovió amparo directo. El trece de septiembre de dos mil dieciocho, el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región concedió el amparo para el efecto de que la Sala responsable dejara insubsistente la sentencia reclamada y emitiera un nuevo fallo en el que se atendieran las consideraciones expuestas en la sentencia.²

² El Tribunal Colegiado otorgó el amparo para el efecto de que: (i) la responsable dejara insubsistente la sentencia reclamada; (ii) emitiera un nuevo fallo en el que tomara en consideración que el artículo 476 Ter del Código de Procedimientos Familiares del Estado de Hidalgo debe interpretarse en los términos establecidos por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; (iii) en el nuevo fallo, la responsable atendiera a: a) el ingreso del excónyuge, b) las necesidades del excónyuge acreedor, c) el nivel de vida de la pareja, d) acuerdos a los que hubieran llegado, e) la edad y el estado de salud de ambos, f) su calificación profesional, experiencia laboral y posibilidad de acceso a un empleo o en su caso, el ingreso que percibe la acreedora –en caso de contar con un empleo–, g) la duración del matrimonio, h) dedicación pasada y futura a la familia y, en general,



Estudio de fondo

i. El Tribunal Colegiado determinó en suplencia de la queja³ que los conceptos de violación de la quejosa eran fundados.

ii. Señaló que la Sala responsable debió examinar de oficio si procedía fijar una pensión compensatoria en el juicio de alimentos de origen promovido por la quejosa, a pesar de que en diverso juicio se hubiese decretado la disolución del matrimonio.

iii. Indicó que de los artículos 119 y 124 de la Ley para la Familia del Estado de Hidalgo,⁴ se desprendía la obligación de proporcionar alimentos del matrimonio. Precisó que, en condiciones normales, la pareja guarda una obligación recíproca de proporcionarse todos los medios y recursos necesarios para cubrir las necesidades de la vida común y establecer las bases para la consecución de los fines del matrimonio, de forma que la pretensión del cobro de alimentos que tenga ese sustento es de carácter declarativo.

iv. Señaló que la disolución del vínculo matrimonial puede dar lugar a una nueva obligación en relación con los alimentos, la cual se denomina pensión compensatoria y responde a presupuestos y fundamentos distintos, toda vez que encuentra su razón de ser en un deber tanto asistencial como resarcitorio

cualquier otra circunstancia que el juzgador considere relevante para lograr que la figura cumpla con los objetivos para los que fue diseñada; incluso, a falta de prueba su determinación debe estar sustentada en métodos válidos de argumentación jurídica, y (*iv*) con plenitud de jurisdicción resolviera lo que en derecho correspondiera sobre la pensión alimenticia compensatoria que, en su caso, procediera a favor de la quejosa, derivado de la disolución del vínculo matrimonial entre las partes en el juicio de origen.

³ Al considerar que se está en la hipótesis del artículo 79, fracción II, de la Ley de Amparo; indicó que "en el caso la litis gira en torno al pago de una pensión alimenticia, por lo que, al ser los alimentos un derecho de familia, el cual tiene su origen en el estado de necesidad del acreedor alimentario para subsistir, todo lo relacionado con esa institución afecta indudablemente el orden y desarrollo de la familia".

⁴ Dichos artículos establecen:

"Artículo 119. La obligación de dar alimentos se deriva del matrimonio, del concubinato, del parentesco por consanguinidad, adopción, y por disposición de la ley."

"Artículo 124. Los cónyuges tienen obligación de darse alimentos. En caso de divorcio, se estará a lo dispuesto en el capítulo correspondiente."



derivado del desequilibrio económico que suele presentarse entre los cónyuges al momento de disolverse el vínculo matrimonial; se estimó por dicho órgano de regularidad constitucional que al disolverse el matrimonio se da origen a una nueva obligación alimenticia; empero, por regla general dicha cuestión debe ser materia de estudio en el juicio donde se decretó el divorcio, mas no en aquel juicio de alimentos promovido en carácter de cónyuge, pues al atender presupuestos distintos implica una litis diversa.

v. Estableció que para que proceda el pago de una pensión compensatoria decretado en un juicio de divorcio debe comprobarse, en menor o mayor grado, la necesidad de recibirlos; carga que si bien en principio corresponde a las partes, no impide que el Juez o la Jueza, bajo su discrecionalidad y arbitrio judicial, imponga la condena si advierte cuestiones de vulnerabilidad y desequilibrio económico, por lo que a falta de pruebas tal determinación debe estar sustentada en métodos válidos de argumentación jurídica. Señaló que se deben considerar elementos que garanticen la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades.

vi. En ese sentido, indicó que si durante la tramitación del juicio de alimentos, promovido con el carácter de cónyuge, en un diverso expediente se decreta el divorcio, es procedente que la autoridad jurisdiccional analice de oficio si procede la fijación de una pensión compensatoria, no obstante que esa acción en concreto no haya sido reclamada en la demanda de origen, toda vez que el derecho a recibir una pensión compensatoria no es una prestación ajena a la originalmente reclamada, pues lo que se busca es cubrir las necesidades básicas del acreedor; sobre todo porque los alimentos son de orden público e interés social.

vii. Por lo anterior, estableció que la Sala responsable no tomó en consideración que la disolución del matrimonio surge a raíz de que el Estado debe garantizar la igualdad y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los excónyuges cuando ocurre el divorcio. Indicó que ello se traduce en que el Juez o la Jueza debe comprobar, en mayor o menor medida, la necesidad del alimentista, con lo cual se hizo nugatorio el derecho de la quejosa de probablemente obtener una pensión compensatoria.



viii. Al ser fundados los conceptos de violación, el Tribunal Colegiado otorgó el amparo para el efecto de que la Sala responsable dejara insubsistente la sentencia reclamada y emitiera un nuevo fallo en el que atendiera las consideraciones expuestas en la sentencia.⁵ Las anteriores consideraciones dieron lugar a la tesis aislada:

"PENSIÓN COMPENSATORIA. EN EL JUICIO DE ALIMENTOS PROMOVIDO POR LA CÓNYUGE, EL JUZGADOR DEBE ANALIZAR, DE OFICIO, SU PROCEDENCIA. En la tramitación del juicio de alimentos promovido por la cónyuge, el juzgador debe analizar, de oficio, si procede o no la pensión compensatoria, aun cuando no haya sido reclamada expresamente en la demanda de origen; toda vez que el derecho a recibirla surge a raíz de la disolución del vínculo matrimonial, pero no es una prestación ajena a la originalmente reclamada, pues lo que se busca es cubrir las necesidades básicas de la acreedora, ya que los alimentos son de orden público e interés social, ello bajo los estándares de la tesis aislada 1a. LXIV/2016 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 28, Tomo 1, marzo de 2016, página 978, materia civil, registro digital: 2011229, de título y subtítulo: 'DIVORCIO. TIENE DERECHO AL PAGO DE ALIMENTOS AQUEL EX CÓNYUGE QUE, POR HABER ASUMIDO EN MAYOR MEDIDA QUE EL OTRO LAS CARGAS DOMÉSTICAS Y DE CUIDADO DURANTE EL MATRIMONIO, SE ENCUENTRA EN UNA DESVENTAJA ECONÓMICA

⁵ El Tribunal Colegiado otorgó el amparo para el efecto de que: **(i)** la responsable deje insubsistente la sentencia reclamada; **(ii)** emita un nuevo fallo en el que tome en consideración que el artículo 476 Ter del Código de Procedimientos Familiares del Estado de Hidalgo, debe interpretarse en los términos establecidos por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; **(iii)** en el nuevo fallo, la responsable atienda a: a) el ingreso del excónyuge, b) las necesidades del excónyuge acreedor, c) el nivel de vida de la pareja, d) acuerdos a los que hubieran llegado, e) la edad y el estado de salud de ambos, f) su calificación profesional, experiencia laboral y posibilidad de acceso a un empleo o en su caso, el ingreso que percibe la acreedora –en caso de contar con un empleo–, g) la duración del matrimonio, h) dedicación pasada y futura a la familia, e i) en general, cualquier otra circunstancia que el juzgador considere relevante para lograr que la figura cumpla con los objetivos para los que fue diseñada; incluso, a falta de prueba su determinación debe estar sustentada en métodos válidos de argumentación jurídica, y **(iv)** Tomando como base las consideraciones señaladas en los incisos precedentes y en el considerando DÉCIMO de esta ejecutoria, con plenitud de jurisdicción resuelva lo que en derecho corresponda sobre la pensión alimenticia compensatoria que, en su caso, proceda a favor de la aquí quejosa, derivado de la disolución del vínculo matrimonial entre las partes en el juicio de origen.



QUE INCIDA EN SU CAPACIDAD PARA SUFRAGAR SUS NECESIDADES BÁSICAS (INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 476 TER DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS FAMILIARES DEL ESTADO DE HIDALGO).⁶ Por tanto, el juzgador deberá examinar cuestiones de vulnerabilidad y desequilibrio económico entre las partes y considerar elementos que garanticen la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades, como: el ingreso del deudor, las necesidades de la acreedora, nivel de vida de la pareja, acuerdos a los que hubieran llegado, la edad y el estado de salud de ambos, su calificación profesional, experiencia laboral y posibilidad de acceso a un empleo o, en su caso, el ingreso que percibe la parte acreedora –en el supuesto de contar con un empleo–, la duración del matrimonio, dedicación pasada y futura a la familia y, en general, cualquier otra circunstancia que el juzgador considere relevante para lograr que se cumplan los objetivos para los que fue diseñada, incluso, a falta de prueba, su determinación debe estar sustentada en métodos válidos de argumentación jurídica por constituir una causa objetiva, real y legítima de necesidad alimentaria de los excónyuges.⁶

V. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

8. 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 de los citados órganos colegiados.

9. Antes bien, por contradicción de tesis debe entenderse cualquier discrepancia en el criterio adoptado por órganos jurisdiccionales terminales que mediante sus argumentaciones lógico-jurídicas justifiquen sus decisiones en una controversia, independientemente de que hayan o no emitido tesis.⁷

⁶ Tesis aislada (II Región)2o.1 C (10a.). Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 62, enero de 2019, Tomo IV, página 2565, registro digital: 2018960.

⁷ Tesis aislada P. L/94, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.", Pleno, publicada en el *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 83, noviembre de 1994, página 35, registro digital: 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.



10. 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 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.⁸

11. Tomando en cuenta lo anterior, esta Primera Sala considera que **sí se satisfacen los requisitos para que exista contradicción entre los criterios denunciados.**

12. 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.

⁸ 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, página 122, registro digital: 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.



13. En efecto, ambos tribunales analizaron la procedencia de una pensión compensatoria en un juicio de alimentos promovido por una persona en contra de su cónyuge ante el supuesto de que, durante el proceso, se disuelva el vínculo matrimonial en un diverso juicio.

14. 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**: en tanto que en la resolución recaída en los autos del juicio de amparo directo 209/2019, sustentado por la mayoría de sus integrantes, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito sostiene que es jurídicamente improcedente decretar la pensión compensatoria tramitada durante la existencia del vínculo matrimonial, si durante el juicio natural se declaró la disolución de ésta; aunque sí es posible accionarla en ulterior juicio, por las especificidades que deben acreditarse en el juicio.

15. Por su parte, el criterio sustentado en el juicio de amparo directo 623/2018, del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región estima que es procedente examinar de oficio la pensión complementaria en el juicio de alimentos, aun y cuando se hubiere decretado la disolución del matrimonio.

16. En principio, esta Sala advierte que los tribunales contendientes **comparten la misma postura** respecto a que la disolución del vínculo matrimonial puede dar lugar al derecho y a la correlativa obligación entre excónyuges de proporcionarse una pensión compensatoria en los casos en que exista un desequilibrio económico.

17. No obstante, ambos Tribunales Colegiados de Circuito discrepan en un punto de derecho: si procede o no la concesión de una pensión compensatoria en un juicio de alimentos promovido por un cónyuge, cuando durante el citado proceso se disuelve el vínculo matrimonial en un juicio diverso.

18. En efecto, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito consideró que no era jurídicamente posible considerar fundada la acción de alimentos entre cónyuges en su carácter de compensatoria cuando, durante el desarrollo del juicio, el vínculo matrimonial se disuelve en un diverso juicio. Señaló que la pensión compensatoria debe ser materia de estudio en el juicio



donde se decretó el divorcio, mas no en aquel juicio donde se solicitaron alimentos; puesto que, al atender a presupuestos distintos, implica una litis diversa.

19. Por otro lado, el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región estableció que, si durante la tramitación del juicio de alimentos promovido con el carácter de cónyuge en un diverso expediente se decreta el divorcio, es procedente que el juzgador o juzgadora analice de oficio si procede la fijación de una pensión compensatoria. Asimismo, indicó que el derecho a recibir una pensión compensatoria no es una prestación ajena a la de alimentos, pues lo que se busca es cubrir las necesidades básicas del acreedor, considerando que los alimentos se rigen por el principio de orden público e inquisitivo, a efecto de que el juzgador llegue a la verdad de los hechos.

20. El referido punto de contradicción se sintetiza en el siguiente cuadro esquemático:

PUNTO DE CONTRADICCIÓN	
Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito (sentencia que resolvió el amparo directo 209/2019 de tres de octubre de dos mil diecinueve).	Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región (sentencia que resolvió el amparo directo 623/2018 de trece de septiembre de dos mil dieciocho).
Los dos Tribunales Colegiados se pronunciaron sobre la procedencia de una pensión compensatoria en un juicio de alimentos promovido por un cónyuge, cuando durante el desarrollo del proceso se disuelve el vínculo matrimonial en un juicio diverso.	
<ul style="list-style-type: none"> • No es jurídicamente posible considerar fundada la acción de alimentos entre cónyuges, en su carácter de compensatoria, cuando durante el desarrollo del juicio el vínculo matrimonial se disuelve en diverso juicio. • La pensión compensatoria debe ser materia de estudio en el juicio donde se decretó el divorcio, mas no en aquel juicio donde se solicitaron alimentos puesto que, al atender a presupuestos distintos, implica una litis diversa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Si durante la tramitación del juicio de alimentos promovido con el carácter de cónyuge en un diverso expediente se decreta el divorcio, es procedente que el juzgador o juzgadora analice de oficio si procede la fijación de una pensión compensatoria. • El derecho a recibir una pensión compensatoria no es una prestación ajena a la de alimentos, pues lo que se busca es cubrir las necesidades básicas del acreedor considerando que los alimentos se rigen por el principio de orden público.



21. En esas condiciones, el **tercer requisito se cumple**, pues el análisis de la contradicción denunciada permitirá a esta Primera Sala atender la siguiente interrogante: **en una acción de alimentos entre cónyuges ¿procede la pensión compensatoria, si, durante la sustanciación del juicio se disuelve el vínculo matrimonial en un juicio diverso?**

VI. ESTUDIO DE FONDO

22. Precisada la existencia de la presente contradicción, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio de que no procede decretar la pensión compensatoria en el juicio de alimentos entre cónyuges si, durante la sustanciación del juicio, se disuelve el vínculo matrimonial en un juicio diverso. Lo anterior dada la distinta naturaleza y origen entre la pensión alimenticia y la compensatoria, por lo que esta última deberá instarse en un juicio diferente en el que se planteen las nuevas consideraciones fácticas y jurídicas.

23. Con el propósito de justificar la conclusión alcanzada en la presente contradicción de tesis, el estudio se divide en dos apartados: **(i)** en el primero se analiza la naturaleza de la pensión alimenticia en las relaciones de matrimonio y concubinato y de la pensión compensatoria en casos de divorcio, y **(ii)** en el segundo, se examina cuál es el criterio que debe prevalecer.

A. Naturaleza de la pensión alimenticia en las relaciones de matrimonio y concubinato y de la pensión compensatoria en casos de divorcio.

i. Obligación de dar alimentos derivada de las relaciones de matrimonio y concubinato.

24. Respecto a la institución de alimentos, esta Primera Sala ha establecido que ésta descansa en las relaciones de familia y surge como consecuencia del estado de necesidad en que se encuentran determinadas personas a las que la ley les reconoce la posibilidad de solicitar lo necesario para su subsistencia.

25. En consecuencia, para que nazca la obligación de alimentos es necesario que concurren tres supuestos: **(i)** el estado de necesidad del acreedor



alimentario; **(ii)** un determinado vínculo familiar entre acreedor y deudor, y **(iii)** la capacidad económica de la persona obligada a prestarlos.

26. De lo anterior, se desprende que el estado de necesidad del acreedor alimentario constituye el origen y fundamento de la obligación de alimentos, entendiéndose por éste, aquella situación en la que se encuentra una persona que no puede mantenerse por sí misma, pese a que haya empleado una normal diligencia para solventarla y con independencia de las causas que puedan haberla originado.

27. Sin embargo, las cuestiones relativas a quién y en qué cantidad se deberá dar cumplimiento a esta obligación de alimentos dependerán directamente de la relación de familia existente entre acreedor y deudor, del nivel de necesidad del primero y de la capacidad económica de este último, de acuerdo con las circunstancias particulares del caso concreto.⁹

28. En cuanto al contenido material de la obligación de alimentos, debe decirse que la misma va más allá del ámbito meramente alimenticio, pues también comprende educación, vestido, habitación, atención médica, y demás necesidades básicas que una persona necesita para su subsistencia y manutención. Lo anterior, pues si tenemos en cuenta que el objeto de la obligación de alimentos consiste en la efectivización del derecho fundamental a acceder a un nivel de vida adecuado, es indispensable que se encuentren cubiertas todas las necesidades básicas de los sujetos imposibilitados y no solamente aquellas relativas en estricto sentido al ámbito alimenticio.¹⁰

⁹ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 41/2016 (10a.), de título y subtítulo: "ALIMENTOS. EL ESTADO DE NECESIDAD DEL ACREEDOR DE LOS MISMOS CONSTITUYE EL ORIGEN Y FUNDAMENTO DE LA OBLIGACIÓN DE OTORGARLOS.", Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, registro digital: 2012502. Amparo directo en revisión 1340/2015. Sentencia de 7 de octubre de 2015. Unanimidad de cinco votos de la Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero, y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien formuló un voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Luz Helena Orozco y Villa.

¹⁰ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 35/2016 (10a.), de título y subtítulo: "ALIMENTOS. EL CONTENIDO MATERIAL DE LA OBLIGACIÓN DE OTORGARLOS VA MÁS ALLÁ DEL MERO ÁMBITO ALIMENTICIO EN ERICTO SENTIDO.", Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la*



29. Esta Sala ha establecido que en el **cumplimiento de esta obligación se incardinan los principios de interés social y orden público**, por lo que corresponde al Estado vigilar que entre las personas que se deben esta asistencia, se procuren los medios y recursos suficientes cuando alguno de los miembros del grupo familiar carezca de los mismos y se encuentre en la imposibilidad real de obtenerlos.¹¹

30. Por otro lado, se ha indicado que **el contenido, regulación y alcances de la obligación de alimentos variará dependiendo de las circunstancias particulares de cada caso concreto, pero particularmente del tipo de relación familiar en cuestión**. En este sentido, la legislación civil o familiar en nuestro país reconoce una serie de relaciones familiares de las que puede surgir la obligación de dar alimentos, entre las que destacan: *las relaciones paterno-filiales, el parentesco, el matrimonio, el concubinato y la pensión compensatoria*.¹²

31. En el **amparo directo en revisión 269/2014**, esta Primera Sala señaló que, en el caso de matrimonio o de parejas de hecho que viven en concubinato,

Federación, registro digital: 2012360. Amparo directo en revisión 468/2015. Sentencia de 4 de noviembre de 2015. Unanimidad de cinco votos de la Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero, y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho a formular un voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Luz Helena Orozco y Villa.

¹¹ Tesis aislada 1a. CXXXVI/2014 (10a.), de título y subtítulo: "ALIMENTOS. LA OBLIGACIÓN DE PROPORCIONARLOS ES DE ORDEN PÚBLICO E INTERÉS SOCIAL.", Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, registro digital: 2006163. Contradicción de tesis 148/2012. Suscitada entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. Sentencia de 11 de julio de 2012. Mayoría de cuatro votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente). Disidente: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto particular. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

¹² Tesis de jurisprudencia 1a./J. 36/2016 (10a.), de título y subtítulo: "ALIMENTOS. EL CONTENIDO, REGULACIÓN Y ALCANCES DE LA OBLIGACIÓN DE OTORGARLOS DEPENDERÁ DEL TIPO DE RELACIÓN FAMILIAR DE QUE SE TRATE.", Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, registro digital: 2012361. Amparo directo en revisión 468/2015. Sentencia de 4 de noviembre de 2015. Unanimidad de cinco votos de la Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero, y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho a formular un voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Luz Helena Orozco y Villa.



la legislación civil o familiar de nuestro país establece una obligación de dar alimentos como parte de los **deberes de solidaridad y asistencia mutuos**.¹³

32. Se indicó que, en condiciones normales, la pareja guarda una obligación recíproca de proporcionarse todos los medios y recursos necesarios para cubrir las necesidades de la vida en común, así como las bases para la consecución de los fines del matrimonio.

33. No obstante, se estableció que si bien esta obligación de alimentos entre cónyuges (en los casos de matrimonio) se mantiene incluso en los casos de separación, una vez decretada la disolución del matrimonio **esta obligación termina y podría, en un momento dado, dar lugar a una "pensión compensatoria", la cual goza de una naturaleza distinta a la obligación derivada de las relaciones de matrimonio y concubinato**.¹⁴

¹³ **Amparo directo en revisión 269/2014.** Primera Sala. Sentencia de 22 de octubre de 2014. Resuelta por mayoría de cuatro votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

¹⁴ Tesis aislada 1a. CCCLXXXVII/2014 (10a.), de título y subtítulo: "PENSIÓN COMPENSATORIA. LA OBLIGACIÓN DE PROPORCIONARLA ES DE NATURALEZA DISTINTA A LA OBLIGACIÓN ALIMENTARIA QUE SURGE DE LAS RELACIONES DE MATRIMONIO, PUES EL PRESUPUESTO BÁSICO PARA SU PROCEDENCIA CONSISTE EN LA EXISTENCIA DE UN DESEQUILIBRIO ECONÓMICO. Esta Primera Sala advierte que en el caso del matrimonio, la legislación civil o familiar en nuestro país establece una obligación de dar alimentos como parte de los deberes de solidaridad y asistencia mutuos. Así, **en condiciones normales, la pareja guarda una obligación recíproca de proporcionarse todos los medios y recursos necesarios para cubrir las necesidades de la vida en común y establecer las bases para la consecución de los fines del matrimonio**. Sin embargo, una vez decretada la disolución del matrimonio esta obligación termina y podría, en un momento dado, dar lugar a una nueva que responde a presupuestos y fundamentos distintos, la cual doctrinariamente ha recibido el nombre de 'pensión compensatoria', aunque en la legislación de nuestro país se le refiera genéricamente como pensión alimenticia. En efecto, se advierte que **a diferencia de la obligación de alimentos con motivo de una relación matrimonial o de concubinato, la pensión compensatoria encuentra su razón de ser en un deber tanto asistencial como resarcitorio derivado del desequilibrio económico que suele presentarse entre los cónyuges al momento de disolverse el vínculo matrimonial**. En este sentido, esta Primera Sala considera que el presupuesto básico para que surja la obligación de pagar una pensión compensatoria consiste en que, derivado de las circunstancias particulares de cada caso concreto, la disolución del vínculo matrimonial coloque a uno de los cónyuges en una situación de desventaja económica que en última instancia incida en su capacidad para hacerse de los medios suficientes para sufragar sus necesidades y,



ii. Obligación de otorgar una pensión compensatoria.

34. Como se señaló, la obligación de otorgar una pensión compensatoria tiene una naturaleza distinta a la derivada de las relaciones de matrimonio y concubinato. Lo anterior porque esta obligación responde a presupuestos y fundamentos distintos a aquella que surge propiamente de la disolución del vínculo matrimonial.

35. En el **amparo directo en revisión 269/2014** se explicó que la pensión compensatoria fue originalmente concebida por el legislador como un medio de protección a la mujer, la cual tradicionalmente no realizaba actividades remuneradas durante el matrimonio y se enfocaba únicamente en las tareas de mantenimiento del hogar y cuidado de los hijos. Por tanto, esta obligación surgió como una forma de "compensar" a la mujer las actividades domésticas realizadas durante el tiempo que duró el matrimonio y por las que se vio impedida para realizar otro tipo de actividades mediante las que hubiera podido obtener ingresos propios.¹⁵

36. En ese sentido se indicó que, a diferencia de la obligación de alimentos con motivo de una relación matrimonial o de concubinato, la cual como se señaló encuentra su fundamento en los deberes de solidaridad y asistencia mutuos de la pareja, **la pensión compensatoria encuentra su razón de ser en un deber tanto asistencial como resarcitorio derivado del desequilibrio económico que suele presentarse entre los cónyuges al momento de disolverse el vínculo**

consecuentemente, le impida el acceso a un nivel de vida adecuado. Por tanto, podemos concluir que la imposición de una pensión compensatoria en estos casos no se constriñe sencillamente a un deber de ayuda mutua, sino que además tiene como objetivo compensar al cónyuge que durante el matrimonio se vio imposibilitado para hacerse de una independencia económica, dotándolo de un ingreso suficiente hasta en tanto esta persona se encuentre en posibilidades de proporcionarse a sí misma los medios necesarios para su subsistencia.", Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, registro digital: 2007988. Amparo directo en revisión 269/2014. Sentencia de 22 de octubre de 2014. Mayoría de cuatro votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto particular. Secretario: Javier Mijangos y González.

¹⁵ *Supra* nota al pie de página número 13.



matrimonial, en el que alguno de los dos quizás enfrente una desventaja económica que en última instancia incida en su capacidad para hacerse de los medios suficientes para sufragar sus necesidades y, consecuentemente, le impida el acceso a un nivel de vida adecuado.

37. Por lo expuesto, es posible concluir que la imposición de una pensión compensatoria en estos casos no se constriñe sencillamente a un deber de ayuda mutua, sino que además tiene como objetivo compensar al cónyuge que durante el matrimonio se vio imposibilitado para hacerse de una independencia económica, dotándolo de un ingreso suficiente hasta tanto esta persona se encuentre en posibilidades de proporcionarse a sí misma los medios necesarios para su subsistencia.

B. Análisis del criterio que debe prevalecer.

38. En virtud de lo desarrollado previamente, esta Sala considera que, si durante el proceso del juicio de alimentos se acredita que el vínculo matrimonial se disolvió, **no es dable declarar procedente la pensión compensatoria en ese mismo juicio, sino en ulterior procedimiento jurisdiccional. Se explica.**

39. En líneas anteriores se estableció que la obligación derivada de las relaciones de matrimonio y concubinato surge **como parte de los deberes de solidaridad y asistencia mutuos**. Mientras que la pensión compensatoria encuentra su razón de ser **en un deber tanto asistencial como resarcitorio, derivado del desequilibrio económico que suele presentarse entre los cónyuges al momento de disolverse el vínculo matrimonial**.

40. En ese sentido, se indicó que la obligación de alimentos que surge a partir del matrimonio o concubinato **termina una vez que se disuelve el vínculo matrimonial** (en casos de matrimonio).¹⁶

¹⁶ Esta Suprema Corte se ha pronunciado por la procedencia de la pensión compensatoria en casos distintos al matrimonio, como es el amparo directo en revisión 230/2014 (resuelta por unanimidad de cinco votos el 19 de noviembre de 2014), en el que se estableció que procede la pensión compensatoria en casos de concubinato, y en casos de uniones de hecho, diferentes a las sostenidas en matrimonio o concubinato.



41. Por ello, si cuando se inició el juicio de alimentos estaba vigente el matrimonio y durante la sustanciación de éste el mismo se disuelve, se considera que **ya no existiría materia en el juicio**. Ello porque, como se indicó, si se disuelve el matrimonio, desaparece la obligación entre los cónyuges de proporcionarse alimentos.

42. Por tanto, esta Primera Sala no comparte lo señalado por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región (sentencia que resolvió el amparo directo 623/2018 de trece de septiembre de dos mil dieciocho), en el sentido de que en estos casos debe analizarse de oficio la procedencia de la pensión compensatoria en juicios en los que se reclama una pensión alimenticia, pues con esa determinación se estarían considerando equivalentes dos pensiones que tienen una naturaleza y origen diverso, como se explicó anteriormente. Además, porque estimarlo así implicaría asumir la continuación de una obligación jurídica entre cónyuges que ha dejado de existir con la disolución del matrimonio o, incluso, podría tener un impacto en el derecho de defensa de las partes a quienes se les impediría aportar el material probatorio para que la pensión alimenticia compensatoria resulte apegada a derecho.

43. Dicha cuestión de ninguna manera quiere decir que en casos de divorcio el o la ex cónyuge que lo requiera deje de tener derecho a recibir alimentos, atento a que como se estableció previamente, la disolución del vínculo matrimonial puede dar lugar a una pensión compensatoria, la cual es una obligación **nueva y distinta a la originada en el matrimonio**, que encuentra su razón de ser en un deber tanto asistencial como resarcitorio derivado del desequilibrio económico que suele presentarse entre los cónyuges al momento de disolverse el vínculo matrimonial.

44. En esas circunstancias, en virtud de que la pensión compensatoria es una obligación nueva y distinta a la originada en el matrimonio, **esta Primera Sala considera que, por regla general, debe sustanciarse en el procedimiento de divorcio**.

45. Se sostiene que es por regla general, porque esta Primera Sala reconoce que es posible que se dé el caso de que quien conozca del juicio de



divorcio omita pronunciarse, inclusive de manera oficiosa, sobre la pensión compensatoria; **lo que permitiría al excónyuge, demandar su pago en un juicio autónomo.**

46. Lo anterior es congruente con lo resuelto por esta Primera Sala en la **contradicción de tesis 359/2014**, en la que se estableció que existe un mandato constitucional que constriñe a quienes juzgan a cuidar que la disolución del vínculo matrimonial no se traduzca en una pérdida de oportunidades que afecte sólo a una de las partes divorciantes, lo que implica la suplencia de la queja para revisar si la parte quejosa se encuentra en esa situación; por ello, **el hecho de que el juzgador o juzgadora que conozca del divorcio no analice lo relativo a la procedencia de la pensión compensatoria, no puede traducirse en la pérdida del derecho del excónyuge que se encuentra en desequilibrio de reclamarla en una acción autónoma.**¹⁷

47. El derecho a reclamar el pago de una pensión compensatoria en un juicio autónomo fue reconocido por esta Primera Sala en el **amparo directo en revisión 5702/2014** a partir de la interpretación de la legislación del Estado de Guanajuato. En dicho precedente se precisó que la o el cónyuge que realizó el trabajo doméstico tiene derecho a ser resarcido y compensado, lo cual se hace exigible al instante de disolverse el vínculo matrimonial. Sin embargo, esto no quiere decir que dicho mecanismo resarcitorio no pueda exigirse de manera autónoma en un juicio posterior a aquel en el que se disolvió el matrimonio.¹⁸

48. Así, otra razón por la que se considera que la pensión compensatoria debe dilucidarse en el juicio de divorcio o en un juicio autónomo posterior al

¹⁷ **Contradicción de tesis 359/2014.** Primera Sala. Sentencia de 5 de octubre de 2016. En cuanto a la competencia legal de esta Primera Sala, mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, y los Ministros Arturo Zaldivar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra del emitido por José Ramón Cossío Díaz (ponente). En cuanto al fondo, mayoría de cuatro votos, en contra del emitido por Jorge Mario Pardo Rebolledo.

¹⁸ **Amparo directo en revisión 5702/2014.** Primera Sala. Sentencia de 11 de noviembre de 2015. Resuelta por unanimidad de cinco votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, y los Ministros Arturo Zaldivar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



divorcio y no en el juicio de alimentos instaurado previamente a la disolución del matrimonio, radica en las diferentes cuestiones que deben probarse ante la solicitud de cada una de ellas.

49. En efecto, mientras que para la pensión alimenticia se debe probar, por regla general: (i) el estado de necesidad de la persona acreedora alimentaria; (ii) un determinado vínculo familiar entre acreedor y deudor, y (iii) la capacidad económica de la persona obligada a prestarlos.

50. En la pensión compensatoria se debe probar que, quien la solicita, se dedicó preponderantemente a las labores del hogar y al cuidado de la familia, cuestión que incidió en su capacidad para allegarse a los medios económicos que le permitan subsistir. Como se indicó previamente, esta pensión busca, precisamente, resarcir o compensar a la parte que contribuyó mediante trabajo en el hogar y de la familia (o a partir de una doble jornada, por ejemplo) y que al disolverse el vínculo matrimonial queda en una desventaja económica.

51. Así, las circunstancias que debe evaluar el juzgador o la juzgadora para determinar el monto y la modalidad de la pensión compensatoria, a juicio de esta Sala, **están en mayor alcance de quien conoció de la disolución del vínculo matrimonial**. Entre las circunstancias que se tienen que evaluar, se encuentran: (i) el ingreso del cónyuge deudor; (ii) las necesidades del cónyuge acreedor al nivel de vida de la pareja; (iii) acuerdos a los que hubieran llegado los cónyuges; (iv) la edad y el estado de salud de ambos; (v) su calificación profesional, (vi) experiencia laboral y posibilidad de acceso a un empleo; (vii) la duración del matrimonio; (viii) dedicación pasada y futura a la familia; y (ix) en general, cualquier otra circunstancia que el juzgador considere relevante para lograr que la figura cumpla con los objetivos para los que fue diseñada.¹⁹

¹⁹ Tesis aislada 1a. CDXXXVIII/2014 (10a.), de título y subtítulo: "PENSIÓN COMPENSATORIA. ELEMENTOS A LOS QUE DEBERÁ ATENDER EL JUEZ DE LO FAMILIAR AL MOMENTO DE DETERMINAR EL MONTO Y LA MODALIDAD DE ESTA OBLIGACIÓN.", Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, registro digital: 2008110. Amparo directo en revisión 269/2014. Sentencia de 22 de octubre de 2014. Mayoría de cuatro votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto particular. Secretario: Javier Mijangos y González.



52. Ahora bien, no pasa inadvertido por esta Primera Sala que la legislación de Veracruz (que aplicó el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito)²⁰ no contempla expresamente la figura de pensión compensatoria en casos de divorcio. Sin embargo, a partir de la evolución de la jurisprudencia de este Alto Tribunal, es posible concluir que las y los Jueces Familiares de esa entidad tienen la obligación de otorgarla cuando adviertan un desequilibrio económico en una de las partes. Lo anterior, incluso, se enmarca en la obligación de juzgar con perspectiva de género.²¹

²⁰ Los artículos que se refieren a la institución de alimentos entre cónyuges, son:

"Artículo 162. En los casos de divorcio, el Juez, tomando en cuenta las circunstancias del caso, y entre ellas la capacidad para trabajar de los cónyuges y su situación económica, sentenciará al culpable al pago de alimentos en favor del inocente. Este derecho lo disfrutará en tanto viva honestamente y no contraiga nupcias. Además, cuando por el divorcio se originen daños o perjuicios a los intereses del cónyuge inocente, el culpable responderá de ellos como autor de un hecho ilícito.

"En el divorcio por mutuo consentimiento, salvo pacto en contrario los cónyuges no tienen derecho a pensión alimenticia, ni a la indemnización que concede este artículo. Igualmente, en el caso de la causal prevista en la fracción XVII del artículo 141 de este ordenamiento, excepto que el Juez tomando en cuenta la necesidad manifiesta de uno de los dos, determine pensión a su favor."

"Artículo 141. Son causas de divorcio:

"...

"XVII. La separación de los cónyuges por más de dos años, independientemente del motivo que haya originado la separación, la cual podrá ser invocada por cualquiera de ellos."

²¹ *Cfr.* Tesis aislada P. XX/2015 (10a.), de título y subtítulo: "IMPARTICIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. OBLIGACIONES QUE DEBE CUMPLIR EL ESTADO MEXICANO EN LA MATERIA. El reconocimiento de los derechos de la mujer a una vida libre de violencia y discriminación y de acceso a la justicia en condiciones de igualdad, exige que todos los órganos jurisdiccionales del país impartan justicia con perspectiva de género, que constituye un método que pretende detectar y eliminar todas las barreras y obstáculos que discriminan a las personas por condición de sexo o género, es decir, implica juzgar considerando las situaciones de desventaja que, por cuestiones de género, discriminan e impiden la igualdad. De ahí que los juzgadores deben cuestionar los estereotipos preconcebidos en la legislación respecto de las funciones de uno u otro género, así como actuar con neutralidad en la aplicación de la norma jurídica en cada situación, toda vez que el Estado debe velar por que en toda controversia jurisdiccional, donde se advierta una situación de violencia, discriminación o vulnerabilidad por razones de género, ésta se tome en cuenta, a fin de visualizar claramente la problemática y garantizar el acceso a la justicia de forma efectiva e igualitaria. Así, la obligación de impartir justicia con perspectiva de género debe operar como regla general, y enfatizarse en aquellos casos donde se esté ante grupos de especial vulnerabilidad, como mujeres y niñas indígenas, por lo que el juzgador debe determinar la operabilidad del derecho conforme a los preceptos fundamentales consagrados tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte,



53. En concreto, en la **contradicción de tesis 359/2014** esta Sala señaló que el derecho a alimentos después de la disolución del matrimonio surge a raíz de que el Estado debe garantizar la igualdad y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los excónyuges cuando ocurre el divorcio, y que el Juez o la Jueza debe analizar el grado de necesidad de recibirlo tomando en cuenta los acuerdos y roles adoptados explícitamente e implícitamente durante la vigencia del matrimonio; en el entendido de que, de ser necesario el Juez o la Jueza puede bajo su discrecionalidad y arbitrio judicial determinar que no obstante la falta de prueba contundente, hay necesidad de establecerlos precisamente por advertir cuestiones de vulnerabilidad y desequilibrio económico, por lo que a la falta de prueba, tal determinación debe estar sustentada en métodos válidos de argumentación jurídica.²²

54. Por otro lado, en relación con la legislación de Hidalgo (que aplicó el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región), el artículo 476 Ter del Código de Procedimientos Familiares para el Estado de Hidalgo establece:

"Artículo 476 Ter. En los casos de divorcio, el Juez podrá decretar el pago de alimentos a favor del cónyuge que **esté incapacitado para obtener lo necesario para su subsistencia** y carezca de bienes inmuebles. Esta obligación cesará cuando el acreedor incapacitado:

"I. Contraiga nuevas nupcias;

procurando en todo momento que los paradigmas imperantes de discriminación por razón de género no tengan una injerencia negativa en la impartición de justicia; por el contrario, atendiendo precisamente a tales prejuicios o estereotipos, el juzgador debe considerar las situaciones de desventaja que tienen las mujeres, sobre todo cuando es factible que existan factores que potencialicen su discriminación, como lo pueden ser las condiciones de pobreza y barreras culturales y lingüísticas.", Pleno, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, registro digital: 2009998. Varios 1396/2011. Sentencia de 11 de mayo de 2015. Mayoría de ocho votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, y los Ministros José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Eduardo Medina Mora I., Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales; votó en contra José Ramón Cossío Díaz. Ausentes: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Isidro E. Muñoz Acevedo.

²² *Supra* nota al pie de página número 17.



"II. Se una en concubinato o mantenga una relación de pareja;

"III. Recupere la capacidad; o

"IV. Sobrevenga el nacimiento de un hijo de persona distinta al deudor."

55. Al respecto, esta Primera Sala estableció en el **amparo directo en revisión 1340/2015** que dicha disposición debe interpretarse de manera conforme a los artículos 1o. y 4o. constitucional, de forma tal que en la porción normativa donde se hace referencia a que el cónyuge solicitante del pago de alimentos "esté incapacitado para obtener lo necesario para su subsistencia", se entienda incluido el supuesto del cónyuge que, por haber asumido en mayor medida que el otro las cargas domésticas y de cuidado, se encuentre en una desventaja económica tal que incida en su capacidad para hacerse de medios suficientes para sufragar sus necesidades y, consecuentemente, le impida el acceso a un nivel de vida adecuado.²³

56. En esas condiciones, es claro que quienes conozcan de los juicios de divorcio en dichas entidades tienen la obligación de otorgar una pensión compensatoria cuando adviertan un desequilibrio económico en una de las partes.

57. Por lo expuesto, y en virtud de acreditarse que: **(i)** la pensión compensatoria responde a presupuestos y fundamentos distintos a aquella que surge del matrimonio; **(ii)** la obligación de alimentos entre cónyuges termina al momento de disolverse el vínculo matrimonial, y **(iii)** los elementos de la pensión compensatoria pueden ser mejor valorados por quien conoció del procedimiento de divorcio, esta Primera Sala llega a la conclusión de que si en la sustanciación de un juicio derivado de una acción de alimentos entre cónyuges se disuelve el vínculo matrimonial en un diverso juicio, no sería procedente otorgar una pensión compensatoria.

²³ **Amparo directo en revisión 1340/2015.** Primera Sala. Sentencia de 7 de octubre de 2015. Resuelta por unanimidad de cinco votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



VII. DECISIÓN

58. 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:

PENSIÓN COMPENSATORIA. NO PROCEDE EN EL JUICIO DE ALIMENTOS ENTRE CÓNYUGES SI, DURANTE SU SUSTANCIACIÓN, SE DISUELVE EL VÍNCULO MATRIMONIAL EN UN JUICIO DIVERSO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados contendientes sostuvieron posturas contrarias en relación con la procedencia de una pensión compensatoria en una acción de alimentos entre cónyuges, cuando durante la sustanciación del juicio, se disuelve el vínculo matrimonial en un juicio diverso. Un tribunal consideró que la pensión compensatoria sólo podía ser materia de análisis en el juicio donde se solicitó el divorcio, mas no en aquel donde se solicitaron alimentos, en virtud de que se trata de figuras jurídicas distintas. El otro tribunal determinó que la autoridad jurisdiccional debía analizar de oficio la procedencia de la fijación de una pensión compensatoria, al no ser una prestación ajena a los alimentos, pues lo que se busca es cubrir necesidades básicas de la persona acreedora.

Criterio jurídico: Cuando se promueve una acción de alimentos entre cónyuges y, durante su sustanciación se disuelve el vínculo matrimonial en un juicio diverso, no es procedente fijar una pensión compensatoria en la acción de alimentos, sino que deberá instarse otro juicio en el que se planteen las nuevas consideraciones fácticas y jurídicas. Lo anterior dada la distinta naturaleza y origen entre la pensión alimenticia y la pensión compensatoria.

Justificación: En un juicio de alimentos entre cónyuges no es procedente otorgar una pensión compensatoria en virtud de que las obligaciones derivadas de ambas figuras jurídicas responden a presupuestos y fundamentos distintos, pues mientras una surge como parte de la relación matrimonial, la otra deriva de la disolución del vínculo matrimonial, lo que conlleva que incluso deban probarse cuestiones muy distintas en cada supuesto. En efecto, la pensión alimenticia surge como parte de los deberes de solidaridad y asistencia mutuos originados



en las relaciones de matrimonio, mientras que la pensión compensatoria encuentra su razón de ser en un deber tanto asistencial como resarcitorio derivado del desequilibrio económico que suele presentarse entre los cónyuges al momento de disolverse el vínculo matrimonial. Así, esta última pensión tiene como objetivo compensar al cónyuge que durante el matrimonio se vio en imposibilidad para hacerse de una independencia económica, dotándole de un ingreso suficiente hasta en tanto esta persona se encuentre en posibilidades de proporcionarse a sí misma los medios necesarios para su subsistencia. Por lo tanto, la pensión compensatoria es una obligación nueva y distinta a la pensión alimenticia entre cónyuges que amerita dilucidarse en otro juicio, pues para acreditar su procedencia se requieren probar distintas cuestiones. En la pensión alimenticia se debe probar, por regla general: (i) el estado de necesidad de la persona acreedora alimentaria; (ii) un determinado vínculo familiar entre la persona acreedora y la deudora, en este caso, el vínculo matrimonial; y (iii) la capacidad económica de la persona obligada a prestarlos. Por su parte, en la pensión compensatoria se debe acreditar que quien la solicita se dedicó preponderantemente a las labores del hogar y al cuidado de la familia, cuestión que incidió en su capacidad para allegarse de los medios económicos que le permitan subsistir. En consecuencia, si cuando se inició el juicio de alimentos estaba vigente el matrimonio y durante su sustanciación se decreta el divorcio en un juicio diverso, se considera que ya no existiría materia para determinar la acción de alimentos, pues desaparece la obligación de los cónyuges de proporcionarlos en tanto que esta obligación tiene como presupuesto la existencia del vínculo matrimonial. En ese sentido, no es dable declarar procedente una pensión compensatoria, pues implicaría asumir la continuación de una obligación jurídica entre cónyuges que ha dejado de existir con la disolución del matrimonio. Inclusive, podría tener un impacto en el derecho de defensa de las partes, a quienes se les impediría aportar el material probatorio para que la pensión alimenticia compensatoria resulte apegada a derecho. Por lo anterior, debe considerarse que la pensión compensatoria es una obligación nueva y distinta a la originada en el matrimonio, por lo que ésta debe dilucidarse, por regla general, en el procedimiento que dio lugar al divorcio, o bien, en un juicio autónomo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente 530/2019 se refiere.



SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el último apartado del presente fallo.

TERCERO.—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 el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de tres votos de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat (ponente) y de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra de los manifestados por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y el Ministro presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá, quienes se reservan 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: El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta sentencia, corresponden a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 28/2021 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de diciembre de 2021 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 8, Tomo II, diciembre de 2021, página 1322, con número de registro digital: 2023910.

La tesis aislada (II Región)2o.1 C (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de enero de 2019 a las 10:12 horas.



Las tesis aisladas 1a. CXXXVI/2014 (10a.), 1a. CCCLXXXVII/2014 (10a.), 1a. CDXXXVIII/2014 (10a.), P. XX/2015 (10a.) y de jurisprudencia 1a./J. 35/2016 (10a.), 1a./J. 36/2016 (10a.) y 1a./J. 41/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 11 de abril de 2014 a las 10:09 horas, 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas, 5 de diciembre de 2014 a las 10:05 horas, 25 de septiembre de 2015 a las 10:30 horas, 26 de agosto de 2016 a las 10:34 horas y 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 5, Tomo I, abril de 2014, página 788; 12, Tomo I, noviembre de 2014, página 725; 13, Tomo I, diciembre de 2014, página 240; 22, Tomo I, septiembre de 2015, página 235; 33, Tomo II, agosto de 2016, páginas 601 y 602; y 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 265, con números de registro digital: 2006163, 2007988, 2008110, 2009998, 2012360, 2012361 y 2012502, respectivamente.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la contradicción de tesis 530/2019.

1. En sesión virtual de veinticinco de noviembre de dos mil veinte, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis citada al rubro, por mayoría de tres votos,¹ en el sentido de declarar existente la contradicción de criterios denunciada y sostener el criterio propuesto en la resolución.

Razones de la mayoría.

2. El problema jurídico en el caso consistió en determinar si en una acción de alimentos entre cónyuges, procede analizar la pensión compensatoria, cuando durante la sustanciación del juicio se disuelve el vínculo matrimonial en diverso proceso.
3. Al respecto, esta Primera Sala resolvió, en atención al principio de congruencia con la litis original, que el Juez que conoce del juicio de alimentos entre cónyuges no podría resolver sobre una pensión compensatoria ante el hecho del divorcio de las partes en un juicio diverso. Lo cual se recoge en la tesis de

¹ De las Ministra Ana Margarita Ríos Farjat (ponente) y de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra de los manifestados por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y el Ministro presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá, quienes se reservan su derecho a formular voto particular.



jurisprudencia titulada: PENSIÓN COMPENSATORIA. NO PROCEDE EN EL JUICIO DE ALIMENTOS ENTRE CÓNYUGES SI, DURANTE LA SUSTANCIACIÓN DEL JUICIO, SE DISUELVE EL VÍNCULO MATRIMONIAL EN UN JUICIO DIVERSO. (sic)

Razones del disenso.

4. Respetuosamente, me aparto de las consideraciones y del criterio jurisprudencial propuesto en la resolución.
5. Previamente, debe destacarse que resulta factible que el Juez Familiar que conoce del juicio de alimentos entre cónyuges y al que se le da a conocer la existencia del divorcio de las partes en otro proceso, podría analizar si proceden los alimentos que corresponden a la nueva condición de las partes, es decir, la llamada pensión compensatoria. Ello, para no perjudicar los derechos de las partes.
6. Lo anterior es así, toda vez que, en primer lugar, el Juez habría de verificar si en el juicio de divorcio ya se resolvió el aspecto sobre los alimentos entre los divorciantes, pues de ser ése el caso, la materia de su juicio ya se habría agotado.
7. De no ser así, el Juez debe informar a las partes que ante el hecho de su divorcio lo procedente sería analizar si cabe o no el pago de una pensión compensatoria para la parte que solicitó los alimentos, a fin de que se manifiesten al respecto, siguiendo, en su caso, las reglas ordinarias de la demanda, contestación y demás trámites del juicio. Y para lo cual el Juez puede disponer tanto de los elementos probatorios que ya se hubieran rendido, como los que se recabaran si hiciera falta a efectos de resolver si procede la pensión compensatoria y en qué monto; en lo cual puede ejercer sus facultades probatorias, como Juez Familiar.
8. Ello se justifica en que, por una parte, la litis de un juicio no es absolutamente inamovible, como lo muestra el contenido del artículo 77 del Código Federal de Procedimientos Civiles, en que se admite la posibilidad de que el Juez ordene ampliar la litis a aspectos que no fueron discutidos, por considerarlos necesarios para resolver el litigio o controversia.
9. Es decir, aunque en principio corresponde a las partes fijar sus pretensiones o llevar a juicio los aspectos que ellos consideren, lo cierto es que el Juez tam-



bién está facultado para estimar la necesidad de abarcar más puntos a fin de que pueda darse una resolución efectiva al problema o controversia.

10. Con mayor razón en un juicio de alimentos, los cuales se consideran de orden público según el criterio de la Primera Sala titulado: "ALIMENTOS. LA OBLIGACIÓN DE PROPORCIONARLOS ES DE ORDEN PÚBLICO E INTERÉS SOCIAL.",² conforme el cual, es deber del Estado vigilar que las personas que se deben asistencia se procuren de los medios y recursos suficientes cuando alguno carezca de ellos y se encuentre en imposibilidad de obtenerlos.
11. Asimismo, en la ley se consideran de orden público los problemas inherentes a la familia, por ser la base de la sociedad,³ y por lo mismo, se faculta al Juez de lo familiar para intervenir de oficio en los asuntos que afecten a la familia,⁴ así como para suplir la deficiencia de las partes en sus planteamientos de derecho,⁵ sin que se requieran formalidades especiales para acudir ante el Juez en solicitud de los alimentos.⁶
12. Así, el Juez debe tener la facultad de fijar los alimentos en atención a la naturaleza que le corresponda cuando durante el juicio cambien las circunstancias de las partes, como sucede cuando al solicitarse alimentos entre los cónyuges, en el ínter se divorcian, lo que daría lugar a que ahora se considerara, en lugar de fijar alimentos en razón del matrimonio, determinar si procede o no fijar una pensión compensatoria con motivo del divorcio.
13. Al respecto, debe tenerse en cuenta que en esta clase de juicios no opera la institución de la cosa juzgada de la manera tradicional, pues siempre que cambien las circunstancias que así lo ameriten, han de producirse modificaciones o hasta la cancelación de la pensión alimenticia.
14. Así, conforme a la jurisprudencia de la Primera Sala, la pensión compensatoria encuentra su razón de ser en un deber tanto asistencial como resarcitorio derivado del desequilibrio económico que suele presentarse entre los cónyuges.

² Tesis 1a. CXXXVI/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 788 y registro digital: 2006163.

³ Vgr. Artículo 940 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México).

⁴ Vgr. Artículo 941, primer párrafo, del mismo código.

⁵ Vgr. Artículo 941, tercer párrafo, mismo ordenamiento.

⁶ Vgr. Artículo 942, mismo ordenamiento.



ges al momento de disolverse el vínculo matrimonial.⁷ Su presupuesto básico radica en que, según las circunstancias del caso, el divorcio coloque a uno de los cónyuges en una situación de desventaja económica que en última instancia incida en su capacidad para hacerse de los medios suficientes para sufragar sus necesidades y, en consecuencia, le impida acceder a un nivel de vida adecuado. No sólo responde a un deber de ayuda mutua, sino que también tiene por objetivo compensar al cónyuge que durante el matrimonio se vio imposibilitado para hacerse de una independencia económica, dotándolo de un ingreso suficiente hasta en tanto esta persona se encuentre en posibilidades de proporcionarse a sí misma los medios necesarios para su subsistencia.⁸

15. En ese sentido, dentro del juicio de alimentos seguido por un cónyuge contra el otro, que vale decir, normalmente es iniciado por quien carece de los medios económicos para lograr su sustento, el Juez podría analizar si los elementos llevados al juicio le sirven, o si requiere de otros, para determinar si efectivamente con motivo del divorcio del que se le dio noticia, el cónyuge solicitante quedó en desventaja económica que le impidiera hacerse de los medios necesarios para sufragar sus necesidades y acceder a un nivel de vida adecuado, así como para determinar el monto de la pensión compensatoria suficiente; es decir, aspectos como el ingreso del cónyuge deudor, las necesidades del cónyuge acreedor, nivel de vida de la pareja, acuerdos a los que hubieran llegado los cónyuges, la edad y estado de salud de ambos, su calificación profesional, experiencia laboral y posibilidad de acceso a un empleo, la duración del matrimonio, dedicación pasada y futura a la familia, y cualquier otra circunstancia que el Juez considere relevante; tal como señaló esta Sala en la tesis titulada: "PENSIÓN COMPENSATORIA. ELEMENTOS A LOS QUE DEBERÁ ATENDER EL JUEZ DE LO FAMILIAR AL MOMENTO DE DETERMINAR EL MONTO Y LA MODALIDAD DE ESTA OBLIGACIÓN."⁹

16. De ahí que no pueda compartir las consideraciones en los términos propuestos.

⁷ Esta pensión no sólo procede en los casos de divorcio, sino también en el quebrantamiento de una relación de concubinato y de uniones de hecho, siempre y cuando en este último caso se acredite que se trata de una pareja que convivió en forma constante y estable, fundando su relación en la afectividad, la solidaridad y la ayuda mutua, según Jurisprudencia de la Primera Sala.

⁸ Tesis 1a. CCCLXXXVII/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, página 725 y registro digital: 2007988.

⁹ Tesis 1a. CDXXXVIII/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 13, diciembre de 2014, Tomo I, página 240 y registro digital: 2008110.



17. Por ello, me aparto del criterio jurisprudencial propuesto en la resolución. Ya que, desde mi punto de vista, la solución no ofrece la ventaja de aprovechar el proceso ya iniciado para definir la situación de las partes, ante las nuevas circunstancias demostradas durante su substanciación, y obliga a la parte necesitada a volver a iniciar otro juicio. Al respecto, debemos estar conscientes de que todo proceso judicial necesariamente implica costos económicos.
18. Al respecto, Richard Posner describe como "el recurso analítico de imaginar el resultado de una transacción sin costo es un legado del famoso artículo de Coase sobre el costo social",¹⁰ de tal suerte que el análisis de este último autor postura una tarea fundamental para el derecho: minimiza los costos de transacción a la luz de los derechos.
19. Máxime para alguien que decide acudir a la justicia para pedir los medios para su subsistencia. Y es deber de los tribunales allanar o facilitar en lo jurídicamente posible el derecho fundamental de acceso a la justicia.
20. Es así que, respetuosamente, formulo el presente voto particular.

Nota: La tesis de jurisprudencia de título y subtítulo: "PENSIÓN COMPENSATORIA. NO PROCEDE EN EL JUICIO DE ALIMENTOS ENTRE CÓNYUGES SI, DURANTE SU SUSTANCIACIÓN, SE DISUELVE EL VÍNCULO MATRIMONIAL EN UN JUICIO DIVERSO." citada en este voto, aparece publicada con el número de identificación 1a./J. 28/2021 (10a.) en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de diciembre de 2021 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 8, Tomo II, diciembre de 2021, página 1322, con número de registro digital: 2023910.

Las tesis aisladas 1a. CXXXVI/2014 (10a.), 1a. CCCLXXXVII/2014 (10a.) y 1a. CDXXXVIII/2014 (10a.) citadas en este voto, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 11 de abril de 2014 a las 10:09 horas, 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas y 5 de diciembre de 2014 a las 10:05 horas, respectivamente.

¹⁰ Posner, Richard, "El movimiento del análisis económico del derecho: desde Bentham hasta Becker.", en Revista de derecho, Número 44, dedicado a: análisis económico del derecho, año 2002, página 23.

Sección Segunda
SENTENCIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA





Subsección 1

TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, SENTENCIAS

MULTA COMO MEDIDA DE APREMIO EN EL JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL. LA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 1067 BIS, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA.

Hechos: Durante el trámite de un juicio ejecutivo mercantil se le impuso a una de las partes una medida de apremio por desacato a un mandato judicial, con fundamento en el artículo 1067 Bis, fracción II, del Código de Comercio. En contra de ese proveído se promovió amparo indirecto, en el que se planteó la inconstitucionalidad del artículo citado aduciendo, esencialmente, que se vulneraban la garantía de seguridad jurídica, el principio de proporcionalidad de las multas y que existía invasión de facultades; la Juez de Distrito negó el amparo, al considerar que el precepto reclamado no contravenía lo dispuesto en los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en razón de que la expresión "hasta" a que se refiere el artículo, denota que no se establece una multa fija. En contra de dicha resolución, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, aseverando omisión de estudio de la totalidad de los conceptos de violación relacionados con la inconstitucionalidad.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 1067 Bis, fracción II, del Código de Comercio no infringe la garantía de seguridad jurídica consagrada en el artículo 16 de la Constitución General, dado que el gobernado no queda en estado de incertidumbre sobre las consecuencias jurídicas de su conducta.

Justificación: Las medidas de apremio previstas en dicho precepto legal tienen como propósito vencer la contumacia del particular a cumplir una determinación judicial, lo cual permite que el gobernado conozca las consecuencias de su



actuar e implica que la determinación adoptada por la autoridad, dentro del margen legislativamente permitido, se encuentre debidamente motivada, de manera que la decisión tomada se justifique por las circunstancias en que se suscitó el hecho. En ese sentido, si dichas medidas buscan hacer cumplir las determinaciones judiciales ante la renuencia de una persona determinada para cumplir voluntariamente con el mandato judicial que se le hubiere formulado no puede considerarse que la inconstitucionalidad del precepto derive, en su caso, de la deficiente precisión de las conductas que se requieran de la parte interesada en el mandato donde se aperciba con la imposición; siendo que, ello, derivará de una deficiente motivación y fundamentación del acto judicial de que se trate, pero no de un vicio que pueda conducir a la declaración de inconstitucionalidad de la norma en que se funde. Tampoco puede serlo, la falta de previsión pormenorizada de los supuestos en que deba resultar procedente cada una de las medidas con las que cuentan los juzgadores para hacer cumplir sus determinaciones. Ello, en el entendido de que las medidas de apremio buscan incidir sobre la conducta de una determinada persona, ante un cúmulo de condiciones que pueden variar según el caso de que se trate. De modo que, ante la diversidad de condiciones que puedan motivar la contumacia de un sujeto para cumplir con un mandato judicial, se estima necesario dotar a los juzgadores de un amplio margen discrecional para imponer la medida de apremio que, en su consideración, mejor pueda incidir en la conducta del sujeto que se ha mostrado contumaz para cumplir con un mandamiento judicial. Consecuentemente, el artículo 1067 Bis, fracción II, del Código de Comercio no resulta violatorio de la garantía de seguridad, pues, por un lado, se trata de una medida concedida a las autoridades jurisdiccionales para hacer cumplir sus determinaciones en la que gozan de una discrecionalidad justificada en la necesidad de ajustar sus decisiones al contexto en que se enfrenten; y por otro, de cualquier forma el juzgador no se encuentra eximido de cumplir con las garantías de motivación y fundamentación que rigen a todo acto de autoridad en términos de lo dispuesto por el artículo 16 constitucional.

1a. II/2022 (10a.)

Amparo en revisión 487/2020. Big Home, S.A. de C.V. y otro. 10 de marzo de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario



Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Jorge Arriaga Chan Temblador.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de enero de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

MULTA COMO MEDIDA DE APREMIO EN EL JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL. LA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 1067 BIS, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD DE MULTAS NI EL DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.

Hechos: Durante el trámite de un juicio ejecutivo mercantil se le impuso a una de las partes una medida de apremio por desacato a un mandato judicial, con fundamento en el artículo 1067 Bis, fracción II, del Código de Comercio. En contra de ese proveído se promovió amparo indirecto, en el que se planteó la inconstitucionalidad del artículo citado aduciendo, esencialmente, que se vulneraban la garantía de seguridad jurídica, el principio de proporcionalidad de las multas y que existía invasión de facultades; la Juez de Distrito negó el amparo, al considerar que el precepto reclamado no contravenía lo dispuesto en los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en razón de que la expresión "hasta" a que se refiere el artículo, denota que no se establece una multa fija. En contra de dicha resolución, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, aseverando omisión de estudio de la totalidad de los conceptos de violación relacionados con la inconstitucionalidad.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 1067 Bis, fracción II, del Código de Comercio no infringe el principio de proporcionalidad de las multas previsto en el artículo 22, primer párrafo, constitucional, al no constituirse propiamente en una sanción, sino que encuentra su objeto en incidir en la conducta de una persona para cumplir con una determinación judicial, ni vulnera el principio de proporcionalidad tributaria, pues no constituye una contribución de carácter fiscal.

Justificación: Las medidas de apremio se distinguen de una sanción, pues no se trata de la imposición de una acción coactiva con motivo de la comisión de una conducta que se repute como ilícita. En cambio, éstas tienen como propósito compeler a una persona que se ha mostrado contumaz a cumplir con un



mandato judicial, en el contexto de la tramitación de un procedimiento, generalmente, judicial. Así, las medidas de apremio se fundan precisamente en la necesidad y el interés de la sociedad para instrumentar los medios necesarios para que las resoluciones y determinaciones judiciales sean cumplidas. Aspecto que atiende válidamente a la finalidad de agilizar los procesos del orden judicial o que el propio juzgador procure la ejecución de las sentencias que dicte, y cumplir así con los principios de justicia pronta y completa, en términos de lo que establece el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ese tenor, al no constituirse propiamente en una sanción que derive de la comisión de una conducta ilícita, sino que encuentra su objeto en incidir en la conducta de una persona para cumplir con una determinación judicial; esta medida no se encuentra contenida dentro del concepto de las penas excesivas a que se refiere el artículo 22 constitucional, en su primer párrafo. En similares términos, se estima que tampoco existe vulneración al principio de proporcionalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, constitucional; siendo que la multa que ahí se establece no constituye, en ningún sentido, una contribución de carácter fiscal; de ahí que la vulneración a dicho precepto tampoco resulte procedente.

1a. I/2022 (10a.)

Amparo en revisión 487/2020. Big Home, S.A. de C.V. y otro. 10 de marzo de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Jorge Arriaga Chan Temblador.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de enero de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

TRANSPARENCIA Y ORDENAMIENTO DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS. LOS ARTÍCULOS 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30 Y 31 DE LA LEY RELATIVA, AL NO PREVER UN PLAZO PARA QUE LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS (CONDUSEF) DICTE RESOLUCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, VIOLAN EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA.

Hechos: Una entidad financiera reclamó en amparo indirecto la resolución a partir de la cual la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de



Servicios Financieros le impuso diversas multas por incumplimiento a obligaciones previstas en la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros. Adujo que los artículos 24 a 31 del referido ordenamiento, vulneran el principio de seguridad jurídica, al no prever un plazo para que la autoridad emita resolución en el procedimiento administrativo sancionador.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el sistema normativo integrado por los artículos 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30 y 31 de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros es violatorio del principio de seguridad jurídica, ya que no establece de manera clara y precisa el plazo máximo para que la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef) dicte y notifique la resolución respectiva en el procedimiento administrativo sancionador.

Justificación: La falta de un plazo claro y preciso impide a la entidad financiera afectada tener certeza sobre su situación jurídica y a la vez evidencia la falta de definición legislativa de un límite temporal para que la autoridad ejerza sus atribuciones. Además, implica la posibilidad de que la autoridad incurra en arbitrariedades y en la prolongación indefinida del procedimiento. Asimismo, la institución de la caducidad no subsana la falta de un plazo claro y preciso para el dictado de la resolución ya que, si bien el artículo 24 de la ley impugnada contempla en su segundo párrafo la posibilidad de que el plazo se interrumpa con el inicio del procedimiento, éste no define el alcance de esa interrupción, ni las reglas específicas para el reinicio del cómputo de dicho plazo.

1a. LIII/2021 (10a.)

Amparo en revisión 490/2020. 28 de abril 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: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Guillermo Pablo López Andrade.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de enero de 2022 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Subsección 2

SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

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. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL SECRETARIO DE GOBIERNO Y POR EL CONSEJERO JURÍDICO, EN REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO LOCAL, RELATIVA A LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE CONTROVIERTAN SU ACTUAR POR VICIOS PROPIOS RESPECTO DE LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO, AL HABER PARTICIPADO EN EL PROCESO DE SU CREACIÓN (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO DOS MIL TRESCIENTOS DIECISÉIS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL VEINTITRÉS DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTE, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "(...) A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE A AQUEL EN QUE SE SEPRE DE SUS LABORES POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, QUIEN DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, 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 01 DE ENERO, AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020, Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.")



III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESTIMARSE.

IV. PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.

V. AUTONOMÍA DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. CONSTITUYE UNA CONDICIÓN PARA QUE EJERZAN SUS FUNCIONES CON PLENA INDEPENDENCIA.

VI. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

VII. AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉL, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO RELATIVO (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO DOS MIL TRESCIENTOS DIECISÉIS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL VEINTITRÉS DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTE, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTICULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "(...) A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE A AQUEL EN QUE SE SEPRE DE SUS LABORES POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, QUIEN DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, 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 01 DE ENERO, AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020, Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.")

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO IMPUGNADO AL HABERSE DECLARADO LA INVALIDEZ DEL DI-



VERSO DECRETO 661 EN EL QUE SE SUSTENTA AQUÉL EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO DOS MIL TRESCIENTOS DIECISÉIS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL VEINTITRÉS DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTE, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "(...) A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE A AQUEL EN QUE SE SEPARE DE SUS LABORES POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, QUIEN DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE, PRECISADO EN 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 01 DE ENERO, AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020, Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.")

IX. 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 DOS MIL TRESCIENTOS DIECISÉIS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL VEINTITRÉS DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTE, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "(...) A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE A AQUEL EN QUE SE SEPARE DE SUS LABORES POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, QUIEN DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, 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 01 DE ENERO, AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020, Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.")



X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE ESTABLEZCA SI SERÁ EL PROPIO CONGRESO QUIEN HARÁ EL PAGO DE LA PENSIÓN RESPECTIVA CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO O, EN CASO DE CONSIDERAR QUE DEBE SER ALGÚN OTRO PODER O ENTIDAD QUIEN DEBA REALIZAR LOS PAGOS CORRESPONDIENTES A LA PENSIÓN, DEBERÁ OTORGAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA QUE DICHO ENTE PUEDA SATISFACER ESA OBLIGACIÓN (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO DOS MIL TRESCIENTOS DIECISÉIS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL VEINTITRÉS DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTE, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "(...) A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE A AQUEL EN QUE SE SEPRE DE SUS LABORES POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, QUIEN DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, 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 01 DE ENERO, AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020, Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.")

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 11/2021. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 22 DE SEPTIEMBRE DE 2021. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIO: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de **veintidós de septiembre de dos mil veintiuno**.

VISTOS los autos para resolver la controversia constitucional 11/2021, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos, por conducto del Magistrado presidente, el doctor Rubén Jasso Díaz, en la cual se demandó la invalidez del Decreto Número Dos Mil Trescientos Dieciséis, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 5896, de veintitrés de diciembre de dos mil veinte, a través del cual el Poder Legislativo de dicha entidad federativa determinó otor-



gar una pensión por jubilación a la C. Lorena Galindo Arizmendi, con cargo al presupuesto del Poder Judicial mencionado, sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto jubilatorio; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—Antecedentes del acto impugnado. El veintinueve de agosto de dos mil diecinueve, la Magistrada presidenta del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos remitió al titular del Ejecutivo Estatal, el anteproyecto de presupuesto de egresos para el Poder Judicial de la entidad, por un monto de \$897'907,928.00 (ochocientos noventa y siete millones, novecientos siete mil novecientos veintiocho pesos 00/100 moneda nacional), distribuido de la siguiente manera:

- Una partida presupuestal para el pago de pensiones y jubilaciones por \$264'853,242.00 (doscientos sesenta y cuatro millones ochocientos cincuenta y tres mil doscientos cuarenta y dos pesos 00/100 moneda nacional).

- De los cuales \$106'804,144.00 (ciento seis millones ochocientos cuatro mil ciento cuarenta y cuatro pesos 00/100 moneda nacional) se previeron para el pago del concepto: "Trabajadores con posibilidad de jubilarse por años de servicio".¹

2. El primero de octubre de dos mil diecinueve, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos remitió al Congreso de la entidad el proyecto de presupuesto de egresos para el Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal de 2020.²

3. El veintinueve de enero de dos mil veinte, se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5777, segunda sección, el decreto seiscientos sesenta y uno, por el que se aprueba el presupuesto de egresos del Gobierno

¹ Por oficio HTSJEM/MCVCL/637/2017. Anexo de la demanda del Poder Judicial estatal, foja 13.

² En términos de los antecedentes del decreto seiscientos sesenta y uno, publicado el veintinueve de enero de dos mil veinte en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5777, segunda sección, foja 2.

https://www.periodico.morelos.gob.mx/periodicos/2020/5777_2A.pdf



del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre del 2020. A través del citado decreto se le asignó al Poder Judicial Local un presupuesto de \$549'034,000.00 (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos 00/100 moneda nacional), en el cual fue incluida la partida denominada: "Pago de decretos pensionarios del Tribunal Superior de Justicia".³

4. El veintitrés de diciembre de dos mil veinte se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5896, el Decreto Número Dos Mil Trescientos Dieciséis, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó otorgar una pensión por jubilación a Lorena Galindo Arizmendi, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos.⁴ Decreto que es del contenido siguiente:

"Decreto Número Dos Mil Trescientos Dieciséis por el que se concede pensión por jubilación a la C. Lorena Galindo Arizmendi.

"Artículo 1. Se concede pensión por jubilación a la C. Lorena Galindo Arizmendi, quien ha prestado sus servicios en el Poder Judicial del Estado de Morelos, desempeñando como último cargo el de: Juez de Primera Instancia Interina adscrita al Juzgado Segundo Civil en Materia Familiar y de Sucesiones de Primera Instancia del Cuarto Distrito Judicial del Estado.

"Artículo 2. La pensión decretada deberá cubrirse al 100% del último salario de la solicitante, de conformidad con el inciso a) fracción II del artículo 58 de la Ley del Servicio Civil, a partir del día siguiente a aquél en que se separe de sus labores por el Poder Judicial del Estado de Morelos, quien deberá realizar el pago en forma mensual, **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 01 de enero, al 31 de diciembre de 2020, y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes.**

³ Ibídem fojas 11 y 21.

⁴ Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5896 de veintitrés de diciembre de dos mil veinte, Decreto Número Dos Mil Trescientos Dieciséis, página 181. Anexo de la contestación de la demanda del Poder Ejecutivo Estatal, foja 13.



"Artículo 3. 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 vigente, integrándose la misma por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo, según lo cita el artículo 66 de la misma ley.

Artículos transitorios

"Primero. Aprobado que sea el presente dictamen, expídase el decreto respectivo y remítase al titular del Poder Ejecutivo Estatal para los efectos correspondientes.

"Segundo. El decreto que se expida entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', órgano de difusión del Gobierno del Estado.

"Recinto Legislativo, en sesión ordinaria de Pleno iniciada el día veintiuno de octubre del año dos mil veinte, continuada el día veintitrés de los mismos y concluida el día cuatro de noviembre de dos mil veinte.

"Diputados integrantes de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos. Dip. José Luis Galindo Cortez, diputado vicepresidente. En términos de lo establecido en los artículos 33 y 38 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos. Dip. Cristina Xochiquetzal Sánchez Ayala, secretaria. Dip. Erika García Zaragoza, Secretaria. Rúbricas.

"Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en la residencia del Poder Ejecutivo, Palacio de Gobierno, en la ciudad de Cuernavaca, capital del Estado de Morelos a los siete días del mes de diciembre del dos mil veinte.

"Sufragio efectivo. No reelección' Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Morelos Cuauhtémoc Blanco Bravo secretario de Gobierno Lic. Pablo Héctor Ojeda Cárdenas Rúbricas."



5. SEGUNDO.—Demanda de controversia constitucional. El nueve de febrero de dos mil veintiuno, Rubén Jasso Díaz, en su calidad de Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, promovió una demanda de controversia constitucional ante esta Suprema Corte de Justicia, en la cual planteó la invalidez de:

IV. La norma general o acto cuya invalidez se demanda, así como el medio oficial en que se hubieran publicado:

Se reclama la invalidez por sí y por vicios propios **de los artículos 2o. y 3o.** del Decreto Número Dos Mil Trescientos Dieciséis, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 5896, de fecha veintitrés de diciembre de dos mil veinte, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó otorgar pensión por jubilación a Lorena Galindo Arizmendi, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto jubilatorio.

6. En el único concepto de invalidez de la demanda de controversia constitucional, el Poder Judicial actor argumenta que las autoridades demandadas vulneran en su perjuicio los principios de autonomía e independencia en la gestión presupuestal, expresando, esencialmente, lo siguiente:

a) El decreto impugnado contraviene los artículos 17, 49, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, fracción XI, inciso a) y 127 de la Constitución Federal, así como los diversos 32, párrafo séptimo, 83, 92-A, fracción VI y 131 de la Constitución Local, ya que invade la autonomía en la gestión presupuestal.

b) La autonomía de gestión presupuestaria tiene fundamento en el artículo 17 constitucional, el cual establece la garantía para una administración de justicia expedita, lo que obliga a los Poderes Legislativos Federal y Local a garantizar la independencia judicial, aspecto que no se satisface con el decreto impugnado, pues el Congreso Local se entromete en las decisiones financieras del poder actor al conceder una pensión con cargo a su presupuesto.

c) Mediante resolución de veinticinco de febrero de dos mil diecinueve, el Pleno determinó que conforme a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto



Público del Estado de Morelos, en relación con la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, para el ejercicio fiscal de esa anualidad era viable proponer el aumento o creación de gasto y la realización de erogaciones adicionales a las aprobadas en el presupuesto de egresos, con el propósito de amortizar adeudos de ejercicios anteriores en materia de pensiones por jubilación, derivados de sentencias judiciales.

d) El Congreso del Estado de Morelos contraviene en perjuicio del Poder actor el artículo 49 constitucional, es decir, vulnera el principio de división de poderes en tanto acuerda cubrir una pensión con cargo a una partida presupuestal del Poder Judicial no programada, lo cual rebasa el principio de autonomía presupuestal de que goza la judicatura.

e) El Poder Judicial no capta ningún ingreso extra que le permita hacer frente integral a las cargas impuestas de modo extraordinario.

f) El Congreso del Estado de Morelos transgrede la independencia y autonomía presupuestal del Poder Judicial de dicha entidad, pues mediante el decreto reclamado determinó otorgar una pensión por jubilación a Lorena Galindo Arizmendi, entrometiéndose en la disposición del presupuesto de la Judicatura Local, lo que supone de facto una relación de subordinación, aunado a que no concedió una ampliación presupuestal.

7. TERCERO.—Admisión y trámite. Por acuerdo de diez de febrero de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia ordenó formar el expediente y registrar la controversia constitucional bajo el número 11/2021; y turnarlo a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

8. Por acuerdo de diecinueve de febrero de dos mil veintiuno, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda, por lo que tuvo como demandados en este procedimiento constitucional a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.

9. CUARTO.—Contestación de demanda. El veintinueve de abril de dos mil veintiuno el Poder Ejecutivo Estatal y el secretario de Gobierno Estatal con-



testaron la demanda,⁵ mientras que con fecha diez de mayo dos mil veintiuno contestó el Congreso Local.

10. QUINTO.—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.

11. SEXTO.—Audiencia y cierre de instrucción. El diecisiete de junio de dos mil veintiuno se celebró la audiencia. Por acuerdo de veintiocho de junio del mismo año, la Ministra instructora declaró cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

12. SÉPTIMO.—Avocamiento. En atención a la solicitud de la Ministra instructora, por acuerdo de veintiséis de agosto de dos mil veintiuno, la Primera Sala se avocó para conocer el presente asunto.

CONSIDERANDO:

13. 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 en los artículos 105, fracción I, inciso h, de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁶ por tratarse de un conflicto entre el Poder Judicial y los Poderes Legislativo y Ejecutivo, todos del Estado de Morelos, en el que no se estima necesaria la intervención del Tribunal Pleno, en

⁵ Si bien las constancias correspondientes a la contestación de demanda del secretario de Gobierno Estatal se recibieron el 12 de mayo de 2021 en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte, la citada autoridad depositó el 29 de abril de 2021 su escrito en la oficina de correos de la localidad con fundamento en el artículo 8o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

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

"h) Dos Poderes de una misma entidad federativa;

Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

"l. 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."



términos de lo dispuesto en el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013.

14. SEGUNDO.—Fijación de la litis. A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con el artículo 41, fracción I,⁷ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos resulta necesario determinar cuál es el acto concreto y específicamente reclamado por el Poder actor.

15. En el respectivo apartado de la demanda, el Poder Judicial accionante señaló como tal el siguiente:

IV. La norma general o acto cuya invalidez se demanda, así como el medio oficial en que se hubieran publicado:

Se reclama la invalidez por sí y por vicios propios **de los artículos 2o. y 3o.** del decreto número dos mil trescientos dieciséis, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 5896, de fecha veintitrés de diciembre de dos mil veinte, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó otorgar pensión por jubilación a Lorena Galindo Arizmendi, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto jubilatorio.

16. No obstante, derivado de la lectura integral y sistemática de la demanda, en específico del único concepto de invalidez que hizo valer el Poder Judicial del Estado de Morelos, se aprecia que de lo que se duele es que se haya otorgado una pensión por jubilación a una persona con cargo al presupuesto del Poder Judicial Local sin haber transferido los recursos económicos necesarios para cumplir tal señalamiento.

17. Tal determinación se encuentra únicamente en el artículo 2o. y no en el artículo 3o. del Decreto 2316 (Dos Mil Trescientos Dieciséis) y es la que consti-

⁷ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

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



tuye la materia de la presente controversia constitucional. En consecuencia, se tiene al artículo 2o. del Decreto 2316 (Dos Mil Trescientos Dieciséis), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 5896, de veintitrés de diciembre de dos mil veinte, como acto impugnado.

18. TERCERO.—Oportunidad. El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal dispone que el plazo para promover una controversia constitucional es de treinta días que se computan de manera distinta, en función del tipo de acto controvertido.⁸

19. En el presente caso, debido a que el poder actor impugna un decreto cuya naturaleza es de acto legislativo, el cómputo debe realizarse tomando en cuenta el día en que fue publicado en el periódico oficial de la entidad, esto es, en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintitrés de diciembre de dos mil veinte, por lo que el plazo de treinta días para presentar la controversia transcurrió del cuatro de enero de dos mil veintiuno al lunes quince de febrero del mismo año.⁹

20. Consecuentemente, dado que la demanda se presentó el nueve de febrero de dos mil veintiuno, es evidente su oportunidad.

21. CUARTO.—Legitimación. De conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,¹⁰ la parte actora deberá compare-

⁸ **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, ..."

⁹ Debiéndose descontar los días 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, y 31 de diciembre de 2020, y los días 1, 2, 3, 9, 10, 16, 17, 23, 24, 30 y 31 de enero, así como 5, 6, 7, 13 y 14 de febrero, todos de 2021, por ser días inhábiles, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2o. y 3o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 159 y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

¹⁰ **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 faculta-



cer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas respectivas estén facultados para representarla.

22. El Poder Judicial del Estado de Morelos compareció por conducto del presidente del Tribunal Superior de Justicia Estatal, Rubén Jasso Díaz, personalidad que se reconoce en términos de lo dispuesto en el acta de la sesión extraordinaria de Pleno público solemne número 01 (uno) de ese órgano jurisdiccional, de cinco de mayo de dos mil veinte.¹¹

23. El Magistrado presidente se encuentra facultado para promover la presente controversia constitucional en representación del Poder Judicial de Morelos, ya que la fracción II del artículo 35 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos establece que la representación del Tribunal Superior recae, precisamente, en quien detente la presidencia.¹² Luego, si el Poder Judicial de la entidad federativa se deposita en el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, de acuerdo con el artículo 86 de su Constitución Local,¹³ el Magistrado presidente tiene facultades para promover el presente medio de control de constitucionalidad en su representación.

24. Por su parte, en el auto de admisión de diez de febrero de dos mil veintiuno, se reconoció como demandados a los Poderes Legislativo y ejecutivo, así como al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.

25. De conformidad con la fracción II del artículo 10 de la ley reglamentaria de la materia,¹⁴ tiene el carácter de parte demandada en la controversia cons-

dos 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."

¹¹ Se acompaña al escrito de demanda en copias certificadas de las fojas 27 a 41, en donde se establece que por unanimidad de votos el Magistrado Rubén Jasso Díaz es declarado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos por el periodo comprendido de dieciocho de mayo de dos mil veinte al diecisiete de mayo de dos mil veintidós.

¹² **Artículo 35.** Son atribuciones del presidente del Tribunal Superior de Justicia:

"...

II. Representar al Tribunal Superior de Justicia en los actos oficiales."

¹³ **Artículo 86.** El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado y en el Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes, cada uno en el ámbito de competencia que les corresponde."

¹⁴ **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"...



titudinal la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la controversia constitucional.

26. Por tanto, de conformidad con lo previsto en la ley reglamentaria, la parte demandada también debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios facultados para representarla, en términos de las normas que lo rigen.

27. Así, el secretario de Gobierno del Estado de Morelos compareció por sí mismo; mientras que en representación del Poder Ejecutivo, acudió el consejero jurídico, lo que acreditaron con copia certificada de sus respectivos nombramientos.¹⁵

28. Dichos funcionarios están legitimados para comparecer en la presente controversia constitucional, el primero por sí mismo al haber refrendado el decreto impugnado,¹⁶ y el segundo en representación del Poder Ejecutivo, de conformidad con la fracción II del artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos.¹⁷

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

¹⁵ **Secretario de Gobierno:** fojas 14 y 15 de su escrito de contestación de demanda.

Consejero jurídico: Anexo a su escrito de demanda referente a las copias certificadas del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5648 de ocho de noviembre de dos mil dieciocho, foja 20.

¹⁶ "SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO. Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los 'órganos de gobierno derivados', es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, pero que en cuanto a la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular debe analizarse la legitimación atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica. Por tanto, si conforme a los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el refrendo de los decretos y reglamentos del jefe del Ejecutivo, a cargo de los secretarios de Estado reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, es de concluirse que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia.". Jurisprudencia P./J. 109/2001. Registro digital: 188738. Controversia constitucional 5/2001. Unanimidad de diez votos. Ponente: Juan Díaz Romero. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 1104.

¹⁷ "**Artículo 36.** A la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las siguientes atribuciones:



29. Por otra parte, el Poder Legislativo del Estado de Morelos es representado por el vicepresidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, con fundamento en el artículo 38 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.¹⁸

30. Por consiguiente, los funcionarios acreditaron tener facultades para comparecer a la presente controversia constitucional.

31. QUINTO.—**Causas de improcedencia.** Antes de entrar al estudio de fondo, resulta necesario analizar las causas de improcedencia planteadas por las autoridades demandadas, así como aquellas que de oficio pudiera advertir este Alto Tribunal.

32. Tanto el secretario de Gobierno como el consejero jurídico, en representación del Poder Ejecutivo Local, ambos de Morelos, señalan que debe sobreseerse en la controversia constitucional, porque el poder actor no les atribuye algún acto de forma directa, es decir, no se formularon conceptos de invalidez que controviertan su actuar por vicios propios respecto de la promulgación y publicación del decreto impugnado.

33. Son infundados los motivos de sobreseimiento antes expuestos, en virtud de que las autoridades mencionadas forman parte del proceso de creación del decreto combatido y, por ende, esa participación y la constitucionalidad de su actuación es susceptible de ser analizada por esta Primera Sala, de conformidad con lo previsto en el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.

34. Por su parte, el Poder Legislativo del Estado de Morelos señala que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de

"...

"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."

¹⁸ "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.

"Cuando éste faltare en el desarrollo de una sesión será sustituido por quien designe el presidente de entre los miembros de la mesa directiva."



la ley reglamentaria de la materia,¹⁹ porque la expedición del decreto impugnado no le provoca afectación alguna al Poder Judicial actor y, por tanto, carece de interés jurídico para promover el presente medio de control de constitucionalidad.

35. Lo anterior debe desestimarse, ya que la determinación de la afectación que genera a la parte actora la expedición del decreto por el cual se otorga una pensión a favor de una trabajadora, es una cuestión que involucra el estudio de fondo del asunto, por lo que no puede ser motivo de análisis en este considerando. Sirve de sustento a lo anterior, **la jurisprudencia número P./J. 92/99** de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."²⁰

36. SEXTO.—Estudio. Esta Primera Sala advierte que el planteamiento de invalidez desarrollado por el poder accionante es **fundado**, pues el hecho de que el Congreso Estatal le haya ordenado el pago de una pensión por jubilación a la C. Lorena Galindo Arizmendi sin haber transferido los recursos económicos suficientes para cumplir con dicha obligación, vulnera su autonomía e independencia en la vertiente presupuestaria, pues constituye una forma de **subordinación** frente al primero de ellos, y, en consecuencia, se configura una afectación en la **autonomía de gestión** de recursos.

37. Esta Primera Sala en diversos precedentes tales como las controversias constitucionales 241/2016, 225/2016, 240/2016, 175/2017, 244/2016, 164/2017,

¹⁹ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

²⁰ "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.". Tesis P./J. 92/99. Registro digital: 193266. Controversia constitucional 31/97. Mayoría de ocho votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo X, septiembre de 1999, página 710.



299/2017, 304/2017, 315/2017 y 168/2020,²¹ y de manera destacada por haber sido resuelta recientemente, la **controversia constitucional 102/2019**,²² estableció lineamientos para analizar la validez de decretos emitidos por el Congreso del Estado de Morelos que han tenido como finalidad ordenar al Poder Judicial de dicho Estado el pago de pensiones por jubilación con cargo a su presupuesto público.

38. Al respecto, se ha determinado que el principio de división de poderes dentro de las entidades federativas está previsto en el primer párrafo del artículo 116 de la Constitución Federal,²³ conforme al cual el poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin que puedan reunirse dos o más en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, principio que también se encuentra previsto en el artículo 20 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.²⁴

39. Respecto del principio de división de poderes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado una sólida doctrina judicial, mediante la cual precisó que éste exige un equilibrio entre los distintos poderes de las entidades federativas, que opera a través de un sistema de pesos y contrapesos con la finalidad de evitar la preponderancia de un poder u órgano absoluto, capaz de producir una **distorsión que desarmonice el sistema de competencias** previsto constitucionalmente y/o afecte el principio democrático o los derechos fundamen-

²¹ Resueltas por unanimidad de votos en sesiones de dieciséis y treinta de agosto, seis de septiembre y veintidós de noviembre, todos de dos mil diecisiete. Además, en sesiones de dos y nueve de mayo, así como veinte de junio, todos de dos mil dieciocho, y doce de mayo de dos mil veintiuno, respectivamente.

²² En sesión de catorce de abril de dos mil veintiuno. Aprobada por unanimidad de cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, así como de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá y Jorge Mario Pardo Rebolledo.

²³ "**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."

²⁴ "**Artículo 20.** El poder público del Estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."



tales reconocidos en la Norma Fundamental, en términos de la **jurisprudencia P./J. 52/2005**.²⁵

40. En esa tesitura, este Alto Tribunal estableció que para respetar dicho equilibrio, los poderes públicos de las entidades federativas están obligados a acatar tres mandatos prohibitivos de conformidad con las **jurisprudencias P./J. 80/2004, P./J. 81/2004 y P./J. 83/2004**,²⁶ a saber:

- a) No intromisión
- b) No dependencia

²⁵ Este criterio responde al rubro y texto subsecuentes: "DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117, con el rubro: 'DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.', no puede interpretarse en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, pues su rigidez se desprende del procedimiento que para su reforma prevé su artículo 135, así como del principio de supremacía constitucional basado en que la Constitución Federal es fuente de las normas secundarias del sistema –origen de la existencia, competencia y atribuciones de los poderes constituidos–, y continente, de los derechos fundamentales que resultan indisponibles para aquéllos, funcionando, por ende, como mecanismo de control de poder. En consecuencia, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos Poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, julio de 2005, página 954, registro digital: 177980.

²⁶ Tesis P./J. 80/2004, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122, registro digital: 180648.

Tesis 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.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180538.

Tesis P./J. 83/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180537.



c) No subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros.

41. Los anteriores elementos resultan de suma importancia para el principio de división de poderes y el pleno respeto de las esferas competenciales que rodean a cada uno de ellos. Sin embargo, la **subordinación** es el nivel más grave de violación de dicho principio, puesto que no sólo conlleva que un poder público no pueda tomar decisiones con plena autonomía, sino que **además supone que debe de someterse a la voluntad del poder subordinante.**

42. En primer término, de conformidad con los precedentes citados con anterioridad, esta Primera Sala fijó el criterio de que la **intromisión** por parte del Poder Legislativo Local en la gestión presupuestal del Poder Judicial actor vulnera de manera directa su **independencia**, puesto que es entendida como una forma de subordinación frente al primero de ellos, siendo el **grado más grave de violación** en el ámbito competencial.

43. Ahora bien, es necesario precisar que la autonomía de gestión en el presupuesto del Poder Judicial Local –cuyo fundamento se encuentra en el artículo 17 constitucional– resulta una **condición indispensable** para garantizar que sus funciones sean realizadas con plena independencia, ya que ese atributo resulta fundamental para salvaguardar la inmutabilidad salarial, el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de las personas juzgadas, obligaciones institucionales que difícilmente se podrían cumplir sin la existencia de una plena **autonomía presupuestal** de conformidad con la **jurisprudencia P./J. 83/2004.**²⁷

²⁷ El presente criterio responde al rubro y texto siguientes: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. La autonomía de la gestión presupuestal constituye una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial (entendida como remuneración adecuada y no disminuíble), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, además, dicho principio tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estatuye la garantía de expeditez en la administración de justicia, su gratuidad y la obligación del legislador federal y local de garantizar la independencia de los tribunales, cuestiones que difícilmente pueden cumplirse sin la referida autonomía presupuestal. Así, si se tiene en cuenta que la mencionada autonomía tiene el carácter



44. En ese sentido, la mencionada autonomía **no puede ser amenazada** por otros poderes públicos, puesto que ello tendría como consecuencia una vulneración al principio de división de poderes previsto en el artículo 116 de la Constitución Federal.²⁸

45. En el **caso concreto**, del análisis al decreto impugnado esta Primera Sala advierte que efectivamente, el Congreso del Estado concede una pensión por jubilación a una persona que prestó sus servicios profesionales al Poder Judicial Local, es decir, fijó las reglas para que este último cubriera determinado monto económico con cargo a la **partida presupuestal correspondiente**, por lo que nos encontramos ante un intento de manipulación en el destino del erario dedicado a la rama judicial.²⁹

46. Consecuentemente, esta Primera Sala considera que como se ha concluido en diversos asuntos, el decreto combatido representa el **grado más elevado** de violación al principio de división de poderes, dado que vulnera la independencia del Poder Judicial Local, y, por consiguiente, su autonomía en la gestión de recursos, puesto que el Congreso del Estado concedió una pensión por jubilación a una persona que no tuvo relación laboral con él, aunado a que ordenó su pago sin otorgar participación alguna al poder sobre el que ejerció de facto una acción de subordinación.

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.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180537.

²⁸ Ver nota al pie número 22.

²⁹ Cabe señalar que esta Suprema Corte analizó el sistema de pensiones del Estado de Morelos en las controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008, resueltas por el Tribunal Pleno por mayoría de ocho votos, en donde sostuvimos que el hecho de que el Congreso del Estado fuese el órgano encargado de determinar la procedencia y montos de las pensiones de los trabajadores de un Ayuntamiento transgrede el principio de libertad hacendaria municipal, al permitir una intromisión indebida en el manejo del destino de sus recursos municipales.

Si bien tales precedentes no son directamente aplicables al presente asunto pues los actores eran municipios cuya hacienda pública está protegida directamente por el artículo 115 constitucional, resultan ilustrativos porque en ellos se advierte la intromisión del Poder Legislativo en el manejo del destino de los recursos pertenecientes a otros órganos de gobierno con la emisión de los decretos que conceden algún tipo de prestación de seguridad social, sin oportunidad de darle participación alguna.



47. Es relevante dejarle claro a los órganos demandados que el Poder Judicial del Estado de Morelos es el único facultado de **administrar, manejar y aplicar** el presupuesto que le es asignado, de conformidad con sus funciones y objetivos institucionales, por ese motivo, el hecho de que cualquier otro Poder público pretenda tener **injerencia en ello** representa una violación a lo previsto por el artículo 116 de la Constitución Federal.

48. Al respecto, al resolver las **controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008**,³⁰ este Alto Tribunal concluyó que conforme a la fracción VI del artículo 116 constitucional,³¹ los Congresos Estatales son los encargados de emitir las leyes que deben regir las relaciones entre las entidades y las personas que trabajan para ellas.

49. Lo anterior representa una obligación para los Congresos Locales de regular todas las cuestiones relativas a la seguridad social, incluidas el pago de pensiones por jubilación, con lo que se da cumplimiento a lo previsto por el artículo 127, fracción IV,³² de la Constitución Federal, **sin que ello permita a los órganos legislativos otorgar de manera directa dicha prestación.**

³⁰ Las controversias constitucionales 55/2005 y 89/2008 se resolvieron el veinticuatro de enero de dos mil ocho y el ocho de noviembre de dos mil diez, respectivamente. Las controversias constitucionales 90/2008, 91/2008 y 92/2008 se resolvieron el ocho de noviembre de dos mil diez.

³¹ **"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."

³² **"Artículo 127.** Los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades. Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

"...

"IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas



50. En esa tesitura, si bien el mandato constitucional establecido en el artículo 127 de la Ley Fundamental se encuentra encaminado a regular el otorgamiento de determinadas prestaciones en materia de seguridad social, es decir, jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ello no permite que los Congresos Locales puedan interferir de manera directa en la **asignación de tales prestaciones** cuando se trata de personas que prestaron servicios profesionales en algún poder ajeno a éste.

51. 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 obstante, 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 aquellas a los servidores públicos que estén en sus respectivas nóminas al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

52. Por tal motivo es que esta Primera Sala considera que es precisamente tal indefinición lo que torna al decreto aquí impugnado inconstitucional. Máxime que de conformidad con los artículos 32 de la Constitución Política del Estado de Morelos y 61, fracción II, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado,³³ el

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."

³³ **"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



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 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.

53. En relación con ello, cabe recordar que el acto impugnado en este medio de control constitucional es el Decreto Dos Mil Trescientos Dieciséis, particularmente el artículo 2o. por el que se determinó conceder pensión por jubilación a Lorena Galindo Arizmendi, 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.

de Ley de Ingresos del Estado y de los Municipios, para su examen, discusión y aprobación, debiendo aprobarlas a más tardar el 15 de diciembre de cada año.

Cuando el gobernador inicie su encargo entregará las iniciativas de Ley de Ingresos y de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado a más tardar el 15 de noviembre de ese año.

"...

"Al aprobar el Congreso el presupuesto de egresos del Estado, deberá verificar que se incluyan las remuneraciones de servidores públicos mismas que deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución. Asimismo, deberá verificar que se incluyan los tabuladores salariales y, en caso contrario, deberá incluir y autorizar, la o las partidas presupuestales necesarias y suficientes para cubrir el pago de obligaciones.

"...

"Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el Organismo Público Electoral del Estado, el Tribunal Electoral del Estado de Morelos, Municipios así como los organismos públicos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del presupuesto de egresos del Estado, deberán incluir dentro de su proyecto de presupuesto, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos del Estado, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables."

"Artículo 61. Corresponde a la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, el conocimiento y dictamen de los asuntos siguientes:

"...

"II. Conocer y dictaminar sobre el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado."



54. 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,³⁴ la cual quedó registrada con el número 116/2020. 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 su invalidez total, por mayoría de ocho votos;³⁵ por tanto, fue expulsado del orden jurídico.

55. En mérito de las anteriores consideraciones, lo procedente es declarar la **invalidez del Decreto Número Dos Mil Trescientos Dieciséis**, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5896, de veintitrés de diciembre de dos mil veinte, **únicamente en la parte del artículo 2o. en donde se indica que la pensión:**

"... a partir del día siguiente a aquel en que se separe de sus labores por el Poder Judicial del Estado de Morelos, quien deberá realizar el pago en forma mensual, 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 01 de enero, al 31 de diciembre de 2020, y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes."

56. Cabe precisar que el efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la trabajadora pensionada y que no fueron materia de la invalidez decretada en la presente controversia, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:

a) Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y

³⁴ 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."

³⁵ 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) A fin de no lesionar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los poderes, establecer de manera puntual:

- Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o
- En caso de considerar que debe ser algún otro poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión.

57. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del Decreto Número Dos Mil Trescientos Dieciséis, publicado el veintitrés de diciembre de dos mil veinte en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", 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 Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido y se reserva el derecho a formular voto concurrente, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien está con el sentido, pero se aparta de los párrafos cincuenta y uno y cincuenta y dos, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo estuvo ausente.

Esta sentencia se publicó el viernes 7 de enero de 2022 a las 10:08 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. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL SECRETARIO DE GOBIERNO Y POR EL CONSEJERO JURÍDICO, EN REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO LOCAL, RELATIVA A LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE CONTROVIERTAN SU ACTUAR POR VICIOS PROPIOS RESPECTO DE LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO, AL HABER PARTICIPADO EN EL PROCESO DE SU CREACIÓN (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO NOVECIENTOS CUARENTA Y OCHO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL VEINTISIETE DE ENERO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "... SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE DECRETOS PENSIONARIOS CONTROVERTIDOS ANTE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, POR EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS, PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO SETENTA Y SEIS, POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 01 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2019, Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

IV. PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.



V. AUTONOMÍA DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. CONSTITUYE UNA CONDICIÓN PARA QUE EJERZAN SUS FUNCIONES CON PLENA INDEPENDENCIA.

VI. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

VII. AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉL, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO RELATIVO (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO NOVECIENTOS CUARENTA Y OCHO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL VEINTISIETE DE ENERO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "... SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE DECRETOS PENSIONARIOS CONTROVERTIDOS ANTE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, POR EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS, PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO SETENTA Y SEIS, POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 01 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2019, Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").

VIII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 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 NOVECIENTOS CUARENTA Y



OCHO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL VEINTISIETE DE ENERO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "... SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE DECRETOS PENSIONARIOS CONTROVERTIDOS ANTE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, POR EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS, PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO SETENTA Y SEIS, POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 01 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2019, 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 QUIEN DEBA REALIZAR LOS PAGOS CORRESPONDIENTES A LA PENSIÓN, DEBERÁ OTORGAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA QUE DICHO ENTE PUEDA SATISFACER ESA OBLIGACIÓN (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO NOVECIENTOS CUARENTA Y OCHO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL VEINTISIETE DE ENERO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "... SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE DECRETOS PENSIONARIOS CONTROVERTIDOS ANTE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, POR EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS, PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO SETENTA Y SEIS, POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 01 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2019, Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 24/2021. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 22 DE SEPTIEMBRE DE 2021. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN ESTÁ CON EL SENTIDO Y SE RESERVA SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN ESTÁ CON EL SENTIDO, PERO APARTÁNDOSE DE LOS PÁRRAFOS CINCUENTA Y UNO Y CINCUENTA Y DOS, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. AUSENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIO: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de **veintidós de septiembre de dos mil veintiuno**.

VISTOS; los autos para resolver la controversia constitucional 24/2021, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos, por conducto del Magistrado presidente, el doctor Rubén Jasso Díaz, en la cual se demandó la invalidez del Decreto Número Novecientos Cuarenta y Ocho, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 5907, de veintisiete de enero de dos mil veintiuno, a través del cual el Poder Legislativo de dicha entidad federativa determinó otorgar una pensión por jubilación a la C. Alejandra Serrano Sánchez, con cargo al presupuesto del Poder Judicial mencionado, sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto jubilatorio; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Antecedentes del acto impugnado.** El veintinueve de agosto de dos mil diecinueve, la Magistrada presidenta del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos remitió al titular del Ejecutivo Estatal, el anteproyecto de presupuesto de egresos para el Poder Judicial de la entidad, por un monto de \$897'907,928.00 (ochocientos noventa y siete millones, novecientos siete mil novecientos veintiocho pesos 00/100 moneda nacional), distribuido de la siguiente manera:



- Una partida presupuestal para el pago de pensiones y jubilaciones por \$264'853,242.00 (doscientos sesenta y cuatro millones ochocientos cincuenta y tres mil doscientos cuarenta y dos pesos 00/100 moneda nacional).

- De los cuales \$106'804,144.00 (ciento seis millones ochocientos cuatro mil ciento cuarenta y cuatro pesos 00/100 moneda nacional) se previeron para el pago del concepto: "Trabajadores con posibilidad de jubilarse por años de servicio".¹

2. El primero de octubre de dos mil diecinueve, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos remitió al Congreso de la entidad el proyecto de presupuesto de egresos para el Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal de 2020.²

3. El veintinueve de enero de dos mil veinte, se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5777, segunda sección, el Decreto Seiscientos Sesenta y Uno, por el que se aprueba el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre del 2020. A través del citado decreto se le asignó al Poder Judicial Local un presupuesto de \$549'034,000.00 (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos 00/100 moneda nacional), en el cual fue incluida la partida denominada: "Pago de decretos pensionarios del Tribunal Superior de Justicia".³

4. El veintisiete de enero de dos mil veintiuno se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5907, el Decreto Número Novecientos Cuarenta y Ocho, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó otorgar una pensión por jubilación a Alejandra Serrano Sánchez, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos.⁴ Decreto que es del contenido siguiente:

¹ Por oficio HTSJEM/MCVCL/637/2017. Anexo de la demanda del Poder Judicial Estatal, foja 10.

² En términos de los antecedentes del Decreto Seiscientos Sesenta y Uno, publicado el veintinueve de enero de dos mil veinte en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5777, segunda sección, foja 2.

https://www.periodico.morelos.gob.mx/periodicos/2020/5777_2A.pdf

³ Ibidem fojas 11 y 21.

⁴ Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5907, de veintisiete de enero de dos mil veintiuno, Decreto Número Novecientos Cuarenta y Ocho, página 6. Anexo de la contestación de la demanda del Poder Ejecutivo Estatal, foja 8.



"Decreto Número Novecientos Cuarenta y Ocho por el que se concede pensión por jubilación a la c. Alejandra Serrano Sánchez.

"Artículo 1o. Se concede pensión por jubilación a la C. Alejandra Serrano Sánchez, quien ha prestado sus servicios en los Poderes Ejecutivo y Judicial... del Estado de Morelos, desempeñando como último cargo el de: Oficial mayor.

"Artículo 2o. La pensión decretada deberá cubrirse al 80% en forma mensual del último salario de la solicitante y de su separación, en virtud de que se acreditó la hipótesis jurídica establecida en el artículo 58, fracción II, inciso e) de la Ley del Servicio Civil... , a partir del día siguiente a aquél en que se separe de sus funciones y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos **con cargo a la partida presupuestal correspondiente al pago de decretos pensionarios controvertidos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, precisado en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Número Setenta y Seis, por el que se aprueba el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2019, y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes.**

"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 vigente... , integrándose la misma con el salario, las percepciones, las asignaciones y el aguinaldo, según lo cita el artículo 66 de la misma ley.

"Artículos transitorios

"Primero. El presente decreto entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad'.

"Segundo. Remítase el presente decreto al titular del Poder Ejecutivo del Estado para los efectos que indican los artículos 44 y 70, fracción XVII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

"Tercero. Notifíquese al Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de Morelos, el contenido del presente decreto, a efecto de dar cabal cumplimiento a la



sentencia pronunciada dentro del expediente número 359/2020, promovido por la C. Alejandra Serrano Sánchez.

"Recinto legislativo, en sesión ordinaria de Pleno iniciada el día tres de diciembre y concluida el nueve de diciembre de dos mil veinte.

"Diputados integrantes de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos. Dip. Alfonso de Jesús Sotelo Martínez, presidente. Dip. Cristina Xochiquetzal Sánchez Ayala, secretaria. Dip. Erika García Zaragoza, Secretaria. Rúbricas.

"Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en la residencia del Poder Ejecutivo, Palacio de Gobierno, en la ciudad de Cuernavaca, capital del Estado de Morelos a los cuatro días del mes de enero de dos mil veintiuno.

"Sufragio Efectivo. No Reelección' Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Morelos Cuauhtémoc Blanco Bravo secretario de Gobierno Lic. Pablo Héctor Ojeda Cárdenas. Rúbricas."

5. SEGUNDO.—Demanda de controversia constitucional. El dos de marzo de dos mil veintiuno, Rubén Jasso Díaz, en su calidad de Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, promovió una demanda de controversia constitucional ante esta Suprema Corte de Justicia, en la cual planteó la invalidez de:

IV. La norma general o acto cuya invalidez se demanda, así como el medio oficial en que se hubieran publicado:

Se reclama la invalidez por sí y por vicios propios **de los artículos 2o. y 3o.** del Decreto Número Novecientos Cuarenta y Ocho, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 5907, de fecha veintisiete de enero de dos mil veintiuno, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó otorgar pensión por jubilación a Alejandra Serrano Sánchez, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto jubilatorio.



6. En el único concepto de invalidez de la demanda de controversia constitucional, el Poder Judicial actor argumenta que las autoridades demandadas vulneran en su perjuicio los principios de autonomía e independencia en la gestión presupuestal, expresando, esencialmente, lo siguiente:

a) El decreto impugnado contraviene los artículos 17, 49, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, fracción XI, inciso a) y 127 de la Constitución Federal, así como los diversos 32, párrafo séptimo, 83, 92-A, fracción VI y 131 de la Constitución Local, ya que invade la autonomía en la gestión presupuestal.

b) La autonomía de gestión presupuestaria tiene fundamento en el artículo 17 constitucional, el cual establece la garantía para una administración de justicia expedita, lo que obliga a los Poderes Legislativos Federal y Local a garantizar la independencia judicial, aspecto que no se satisface con el decreto impugnado, pues el Congreso Local se entromete en las decisiones financieras del Poder actor al conceder una pensión con cargo a su presupuesto.

c) Mediante resolución de veinticinco de febrero de dos mil diecinueve, el Pleno determinó que conforme a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos, en relación con la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, para el ejercicio fiscal de esa anualidad era viable proponer el aumento o creación de gasto y la realización de erogaciones adicionales a las aprobadas en el presupuesto de egresos, con el propósito de amortizar adeudos de ejercicios anteriores en materia de pensiones por jubilación, derivados de sentencias judiciales.

d) El Congreso del Estado de Morelos contraviene en perjuicio del Poder actor el artículo 49 constitucional, es decir, vulnera el principio de división de poderes en tanto acuerda cubrir una pensión con cargo a una partida presupuestal del Poder Judicial no programada, lo cual rebasa el principio de autonomía presupuestal de que goza la judicatura.

e) El Poder Judicial no capta ningún ingreso extra que le permita hacer frente integral a las cargas impuestas de modo extraordinario.



f) El Congreso del Estado de Morelos transgrede la independencia y autonomía presupuestal del Poder Judicial de dicha entidad, pues mediante el decreto reclamado determinó otorgar una pensión por jubilación a Alejandra Serrano Sánchez, entrometiéndose en la disposición del presupuesto de la judicatura local, lo que supone de facto una relación de subordinación, aunado a que no concedió una ampliación presupuestal.

7. TERCERO.—Admisión y trámite. Por acuerdo de cuatro de marzo de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia ordenó formar el expediente y registrar la controversia constitucional bajo el número 24/2021; y turnarlo a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

8. Por acuerdo de diez de marzo de dos mil veintiuno, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda, por lo que tuvo como demandados en este procedimiento constitucional a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.

9. CUARTO.—Contestación de demanda. El treinta de abril de dos mil veintiuno el Poder Ejecutivo Estatal contestó la demanda, mientras que con fecha siete y doce de mayo de dos mil veintiuno, lo hicieron el Congreso Local y el secretario de Gobierno Estatal, respectivamente.

10. QUINTO.—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.

11. SEXTO.—Audiencia y cierre de instrucción. El diecisiete de junio de dos mil veintiuno se celebró la audiencia. Por acuerdo de veintiocho de junio del mismo año, la Ministra instructora declaró cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

12. SÉPTIMO.—Avocamiento. En atención a la solicitud de la Ministra instructora, por acuerdo de veintiséis de agosto de dos mil veintiuno, la Primera Sala se avocó para conocer el presente asunto.



CONSIDERANDO:

13. 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 en los artículos 105, fracción I, inciso h, de la Constitución federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁵ por tratarse de un conflicto entre el Poder Judicial y los Poderes Legislativo y Ejecutivo, todos del Estado de Morelos, en el que no se estima necesaria la intervención del Tribunal Pleno, en términos de lo dispuesto en el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013.

14. SEGUNDO.—Fijación de la litis. A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con el artículo 41, fracción I,⁶ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta necesario determinar cuál es el acto concreto y específicamente reclamado por el Poder actor.

15. En el respectivo apartado de la demanda, el Poder Judicial accionante señaló como tal el siguiente:

IV. La norma general o acto cuya invalidez se demanda, así como el medio oficial en que se hubieran publicado:

Se reclama la invalidez por sí y por vicios propios **de los artículos 2o. y 3o.** del Decreto Número Novecientos Cuarenta y Ocho, publicado en el Periódico

⁵ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

"h) Dos Poderes de una misma entidad federativa."

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

"l. 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."

⁶ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

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



Oficial "Tierra y Libertad" 5907, de fecha veintisiete de enero de dos mil veintiuno, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó otorgar pensión por jubilación a Alejandra Serrano Sánchez, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto jubilatorio.

16. No obstante, derivado de la lectura integral y sistemática de la demanda, en específico del único concepto de invalidez que hizo valer el Poder Judicial del Estado de Morelos, se aprecia que de lo que se duele es que se haya otorgado una pensión por jubilación a una persona con cargo al presupuesto del Poder Judicial Local sin haber transferido los recursos económicos necesarios para cumplir tal señalamiento.

17. Tal determinación se encuentra únicamente en el artículo 2o. y no en el artículo 3o. del Decreto 948 (novecientos cuarenta y ocho) y es la que constituye la materia de la presente controversia constitucional. En consecuencia, se tiene al artículo 2o. del Decreto 948 (novecientos cuarenta y ocho), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 5907, de fecha veintisiete de enero de dos mil veintiuno, como acto impugnado.

18. TERCERO.—Oportunidad. El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal dispone que el plazo para promover una controversia constitucional es de treinta días que se computan de manera distinta, en función del tipo de acto controvertido.⁷

19. En el presente caso, debido a que el Poder actor impugna un decreto cuya naturaleza es de acto legislativo, el cómputo debe realizarse tomando en cuenta el día en que fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad, esto es,

⁷ **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, ..."



en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintisiete de enero de dos mil veintiuno, por lo que el plazo de treinta días para presentar la controversia transcurrió del veintiocho de enero de dos mil veintiuno al jueves once de marzo del mismo año.⁸

20. Consecuentemente, dado que la demanda se presentó el dos de marzo de dos mil veintiuno, es evidente su oportunidad.

21. CUARTO.—Legitimación. De conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,⁹ la parte actora deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas respectivas estén facultados para representarla.

22. El Poder Judicial del Estado de Morelos compareció por conducto del presidente del Tribunal Superior de Justicia Estatal, Rubén Jasso Díaz, personalidad que se reconoce en términos de lo dispuesto en el acta de la sesión extraordinaria de Pleno público solemne número 01 (uno) de ese órgano jurisdiccional, de cinco de mayo de dos mil veinte.¹⁰

23. El Magistrado presidente se encuentra facultado para promover la presente controversia constitucional en representación del Poder Judicial del Estado de Morelos, ya que la fracción II del artículo 35 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos establece que la representación del Tribunal

⁸ Debiéndose descontar los días 30 y 31 de enero, 5, 6, 7, 13, 14, 20, 21, 27 y 28 de febrero, así como 6 y 7 de marzo, todos de 2021, por ser días inhábiles, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

⁹ "**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."

¹⁰ Se acompaña al escrito de demanda en copias certificadas de la foja 28 a 42, en donde se establece que por unanimidad de votos el Magistrado Rubén Jasso Díaz es declarado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos por el período comprendido de dieciocho de mayo de dos mil veinte al diecisiete de mayo de dos mil veintidós.



Superior recaer, precisamente, en quien detente la presidencia.¹¹ Luego, si el Poder Judicial de la entidad federativa se deposita en el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, de acuerdo con el artículo 86 de su Constitución Local,¹² el Magistrado presidente tiene facultades para promover el presente medio de control de constitucionalidad en su representación.

24. Por su parte, en el auto de admisión de cuatro de marzo de dos mil veintiuno, se reconoció como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.

25. De conformidad con la fracción II del artículo 10 de la ley reglamentaria de la materia,¹³ tiene el carácter de parte demandada en la controversia constitucional la entidad, Poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la controversia constitucional.

26. Por tanto, de conformidad con lo previsto en la ley reglamentaria, la parte demandada también debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios facultados para representarla, en términos de las normas que lo rigen.

27. Así, el secretario de Gobierno del Estado de Morelos compareció por sí mismo; mientras que, en representación del Poder Ejecutivo, acudió el consejero jurídico, lo que acreditaron con copia certificada de sus respectivos nombramientos.¹⁴

28. Dichos funcionarios están legitimados para comparecer en la presente controversia constitucional, el primero por sí mismo al haber refrendado el

¹¹ **Artículo 35.** Son atribuciones del presidente del Tribunal Superior de Justicia:

"...

II. Representar al Tribunal Superior de Justicia en los actos oficiales."

¹² **Artículo 86.** El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado y en el Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes, cada uno en el ámbito de competencia que les corresponde."

¹³ **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"...

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

¹⁴ **Secretario de Gobierno:** fojas 15 y 16 de su escrito de contestación de demanda.

Consejero jurídico: Anexo a su escrito de demanda referente a las copias certificadas del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5648 de ocho de noviembre de dos mil dieciocho, foja 20.



decreto impugnado,¹⁵ y el segundo en representación del Poder Ejecutivo, de conformidad con la fracción II del artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos.¹⁶

29. Por otra parte, el Poder Legislativo del Estado de Morelos es representado por el vicepresidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, con fundamento en el artículo 38 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.¹⁷

30. Por consiguiente, los funcionarios acreditaron tener facultades para comparecer a la presente controversia constitucional.

31. QUINTO.—Causas de improcedencia. Antes de entrar al estudio de fondo, resulta necesario analizar las causas de improcedencia planteadas por

¹⁵ "SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO. Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los 'órganos de gobierno derivados', es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, pero que en cuanto a la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular debe analizarse la legitimación atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica. Por tanto, si conforme a los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el refrendo de los decretos y reglamentos del jefe del Ejecutivo, a cargo de los secretarios de Estado reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, es de concluirse que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia.". Jurisprudencia P.J. 109/2001. Registro digital: 188738. Controversia constitucional 5/2001. Unanimidad de diez votos. Ponente: Juan Díaz Romero. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 1104.

¹⁶ "Artículo 36. A la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las siguientes atribuciones:

"...

"II. Representar al gobernador del Estado, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

¹⁷ "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.

"Cuando éste faltare en el desarrollo de una sesión será sustituido por quien designe el presidente de entre los miembros de la mesa directiva."



las autoridades demandadas, así como aquellas que de oficio pudiera advertir este Alto Tribunal.

32. Tanto el secretario de Gobierno como el consejero jurídico, en representación del Poder Ejecutivo Local, ambos de Morelos, señalan que debe sobreseerse en la controversia constitucional, porque el Poder actor no les atribuye algún acto de forma directa, es decir, no se formularon conceptos de invalidez que controviertan su actuar por vicios propios respecto de la promulgación y publicación del decreto impugnado.

33. Son infundados los motivos de sobreseimiento antes expuestos, en virtud de que las autoridades mencionadas forman parte del proceso de creación del decreto combatido y, por ende, esa participación y la constitucionalidad de su actuación es susceptible de ser analizada por esta Primera Sala, de conformidad con lo previsto en el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.

34. Por su parte, el Poder Legislativo del Estado de Morelos señala que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia,¹⁸ porque la expedición del decreto impugnado no le provoca afectación alguna al Poder Judicial actor y, por tanto, carece de interés jurídico para promover el presente medio de control de constitucionalidad.

35. Lo anterior debe desestimarse, ya que la determinación de la afectación que genera a la parte actora la expedición del decreto por el cual se otorga una pensión a favor de una trabajadora, es una cuestión que involucra el estudio de fondo del asunto, por lo que no puede ser motivo de análisis en este considerando. Sirve de sustento a lo anterior, **la jurisprudencia número P/J. 92/99**, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."¹⁹

¹⁸ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

¹⁹ "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



36. SEXTO.—Estudio. Esta Primera Sala advierte que el planteamiento de invalidez desarrollado por el Poder accionante es **fundado**, pues el hecho de que el Congreso Estatal le haya ordenado el pago de una pensión por jubilación a la C. Alejandra Serrano Sánchez sin haber transferido los recursos económicos suficientes para cumplir con dicha obligación, vulnera su autonomía e independencia en la vertiente presupuestaria, pues constituye una forma de **subordinación** frente al primero de ellos, y, en consecuencia, se configura una afectación en la **autonomía de gestión** de recursos.

37. Esta Primera Sala en diversos precedentes tales como las controversias constitucionales 241/2016, 225/2016, 240/2016, 175/2017, 244/2016, 164/2017, 299/2017, 304/2017, 315/2017 y 168/2020,²⁰ y de manera destacada por haber sido resuelta recientemente, la **controversia constitucional 102/2019**,²¹ estableció lineamientos para analizar la validez de decretos emitidos por el Congreso del Estado de Morelos que han tenido como finalidad ordenar al Poder Judicial de dicho Estado el pago de pensiones por jubilación con cargo a su presupuesto público.

38. Al respecto, se ha determinado que el principio de división de poderes dentro de las entidades federativa está previsto en el primer párrafo del artículo 116 de la Constitución Federal,²² conforme al cual el poder público de los

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.". Tesis P./J. 92/99. Registro digital: 193266. Controversia constitucional 31/97. Mayoría de ocho votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo X, septiembre de 1999, página 710.

²⁰ Resueltas por unanimidad de votos en sesiones de dieciséis y treinta de agosto, seis de septiembre y veintidós de noviembre, todos de dos mil diecisiete. Además, en sesiones de dos y nueve de mayo, así como veinte de junio, todos de dos mil dieciocho, y doce de mayo de dos mil veintiuno, respectivamente.

²¹ En sesión de catorce de abril de dos mil veintiuno. Aprobada por unanimidad de cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, así como de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá y Jorge Mario Pardo Rebolledo.

²² "**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."



Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin que puedan reunirse dos o más en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, principio que también se encuentra previsto en el artículo 20 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.²³

39. Respecto del principio de división de poderes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado una sólida doctrina judicial, mediante la cual precisó que éste exige un equilibrio entre los distintos Poderes de las entidades federativas, que opera a través de un sistema de pesos y contrapesos con la finalidad de evitar la preponderancia de un Poder u órgano absoluto, capaz de producir una **distorsión que desarmonice el sistema de competencias** previsto constitucionalmente y/o afecte el principio democrático o los derechos fundamentales reconocidos en la Norma Fundamental, en términos de la **jurisprudencia P./J. 52/2005**.²⁴

40. En esa tesitura, este Alto Tribunal estableció que, para respetar dicho equilibrio, los Poderes públicos de las entidades federativas están obligados a

²³ "Artículo 20. El Poder público del Estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."

²⁴ Este criterio responde al rubro y texto subsecuentes: "DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117, con el rubro: 'DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.', no puede interpretarse en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, pues su rigidez se desprende del procedimiento que para su reforma prevé su artículo 135, así como del principio de supremacía constitucional basado en que la Constitución Federal es fuente de las normas secundarias del sistema –origen de la existencia, competencia y atribuciones de los Poderes constituidos–, y continente, de los derechos fundamentales que resultan indisponibles para aquéllos, funcionando, por ende, como mecanismo de control de poder. En consecuencia, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos Poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un Poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, julio de 2005, página 954, registro digital: 177980.



acatar tres mandatos prohibitivos de conformidad con las **jurisprudencias P./J. 80/2004, P./J. 81/2004 y P./J. 83/2004**,²⁵ a saber:

a) No intromisión

b) No dependencia

c) No subordinación de cualquiera de los Poderes con respecto a los otros.

41. Los anteriores elementos resultan de suma importancia para el principio de división de poderes y el pleno respeto de las esferas competenciales que rodean a cada uno de ellos. Sin embargo, la **subordinación** es el nivel más grave de violación de dicho principio, puesto que no sólo conlleva que un Poder público no pueda tomar decisiones con plena autonomía, sino que **además supone que debe someterse a la voluntad del Poder subordinante.**

42. En primer término, de conformidad con los precedentes citados con anterioridad, esta Primera Sala fijó el criterio de que la **intromisión** por parte del Poder Legislativo Local en la gestión presupuestal del Poder Judicial actor vulnera de manera directa su **independencia**, puesto que es entendida como una forma de subordinación frente al primero de ellos, siendo el **grado más grave de violación** en el ámbito competencial.

²⁵ Tesis P./J. 80/2004, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122, registro digital: 180648.

Tesis 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.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180538.

Tesis P./J. 83/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180537.



43. Ahora bien, es necesario precisar que la autonomía de gestión en el presupuesto del Poder Judicial Local –cuyo fundamento se encuentra en el artículo 17 constitucional– resulta una **condición indispensable** para garantizar que sus funciones sean realizadas con plena independencia, ya que ese atributo resulta fundamental para salvaguardar la inmutabilidad salarial, el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de las personas juzgadoras, obligaciones institucionales que difícilmente se podrían cumplir sin la existencia de una plena **autonomía presupuestal** de conformidad con la **jurisprudencia P./J. 83/2004**.²⁶

44. En ese sentido, la mencionada autonomía **no puede ser amenazada** por otros poderes públicos, puesto que ello tendría como consecuencia una vulneración al principio de división de poderes previsto en el artículo 116 de la Constitución Federal.²⁷

45. En el **caso concreto**, del análisis al decreto impugnado esta Primera Sala advierte que efectivamente, el Congreso del Estado concede una pensión por jubilación a una persona que prestó sus servicios profesionales al Poder Judicial Local, es decir, fijó las reglas para que este último cubriera determinado monto económico con cargo a la **partida presupuestal correspondiente**, por

²⁶ El presente criterio responde al rubro y texto siguientes: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. La autonomía de la gestión presupuestal constituye una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial (entendida como remuneración adecuada y no disminuable), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, además, dicho principio tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estatuye la garantía de expeditez en la administración de justicia, su gratuidad y la obligación del legislador federal y local de garantizar la independencia de los tribunales, cuestiones que difícilmente pueden cumplirse sin la referida autonomía presupuestal. Así, si se tiene en cuenta que la mencionada autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales Locales, es evidente que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros Poderes, pues ello implicaría violación al principio de división de poderes que establece el artículo 116 constitucional.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180537.

²⁷ Ver nota al pie número 22.



lo que nos encontramos ante un intento de manipulación en el destino del erario dedicado a la rama judicial.²⁸

46. Consecuentemente, esta Primera Sala considera que como se ha concluido en diversos asuntos, el decreto combatido representa el **grado más elevado** de violación al principio de división de poderes, dado que vulnera la independencia del Poder Judicial Local, y, por consiguiente, su autonomía en la gestión de recursos, puesto que el Congreso del Estado concedió una pensión por jubilación a una persona que no tuvo relación laboral con él, aunado a que ordenó su pago sin otorgar participación alguna al Poder sobre el que ejerció de facto una acción de subordinación.

47. Es relevante dejarle claro a los órganos demandados que el Poder Judicial del Estado de Morelos es el único facultado de **administrar, manejar y aplicar** el presupuesto que le es asignado, de conformidad con sus funciones y objetivos institucionales, por ese motivo, el hecho de que cualquier otro Poder público pretenda tener **injerencia en ello** representa una violación a lo previsto por el artículo 116 de la Constitución Federal.

48. Al respecto, al resolver las **controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008**,²⁹ este Alto Tribunal concluyó que conforme a la fracción VI del artículo 116 constitucional,³⁰ los Congresos Estatales son

²⁸ Cabe señalar que esta Suprema Corte analizó el sistema de pensiones del Estado de Morelos en las controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008, resueltas por el Tribunal Pleno por mayoría de ocho votos, en donde sostuvimos que el hecho de que el Congreso del Estado fuese el órgano encargado de determinar la procedencia y montos de las pensiones de los trabajadores de un ayuntamiento transgrede el principio de libertad hacendaria municipal, al permitir una intromisión indebida en el manejo del destino de sus recursos municipales.

Si bien tales precedentes no son directamente aplicables al presente asunto pues los actores eran Municipios cuya hacienda pública está protegida directamente por el artículo 115 constitucional, resultan ilustrativos porque en ellos se advierte la intromisión del Poder Legislativo en el manejo del destino de los recursos pertenecientes a otros órganos de gobierno con la emisión de los decretos que conceden algún tipo de prestación de seguridad social, sin oportunidad de darle participación alguna.

²⁹ Las controversias constitucionales 55/2005 y 89/2008 se resolvieron el veinticuatro de enero de dos mil ocho y el ocho de noviembre de dos mil diez, respectivamente. Las controversias constitucionales 90/2008, 91/2008 y 92/2008 se resolvieron el ocho de noviembre de dos mil diez.

³⁰ **"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 encargados de emitir las leyes que deben regir las relaciones entre las entidades y las personas que trabajan para ellas.

49. Lo anterior representa una obligación para los Congresos Locales de regular todas las cuestiones relativas a la seguridad social, incluidas el pago de pensiones por jubilación, con lo que se da cumplimiento a lo previsto por el artículo 127, fracción IV,³¹ de la Constitución Federal, **sin que ello permita a los órganos legislativos otorgar de manera directa dicha prestación.**

50. En esa tesitura, si bien el mandato constitucional establecido en el artículo 127 de la Ley Fundamental se encuentra encaminado a regular el otorgamiento de determinadas prestaciones en materia de seguridad social, es decir, jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ello no permite que los Congresos Locales puedan interferir de manera directa en la **asignación de tales prestaciones** cuando se trata de personas que prestaron servicios profesionales en algún Poder ajeno a éste.

51. 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

"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."

³¹ **Artículo 127.** Los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades. Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

"...

"IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado."



Congreso del Estado de autorizarla mediante decreto. No obstante, 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.

52. Por tal motivo es que esta Primera Sala considera que es precisamente tal indefinición lo que torna al decreto aquí impugnado inconstitucional. Máxime que de conformidad con los artículos 32 de la Constitución Política del Estado de Morelos y 61, fracción II, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado,³² el

³² **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."



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 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.

53. En relación con ello, cabe recordar que el acto impugnado en este medio de control constitucional es el Decreto Novecientos Cuarenta y Ocho, particularmente el artículo 2o. por el que se determinó conceder pensión por jubilación a Alejandra Serrano Sánchez, con cargo a la partida presupuestal correspondiente, precisado en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Número Setenta y Seis, por el que se aprueba el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2019, y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes.

54. Al respecto es importante señalar que esta Primera Sala, al resolver la **controversia constitucional 102/2019**,³³ observó que si bien el referido Decreto Número Setenta y Seis en su artículo décimo octavo hace un señalamiento general de los conceptos que cubre el presupuesto asignado al Poder Judicial actor, hace una diferenciación entre pensiones y jubilaciones, controversias constitucionales y demás ahí enlistados, al revisar su anexo 2 se aprecia que el monto dirigido a cubrir el pago de pensionarios del Tribunal Superior de Justicia, aparentemente etiquetado en exclusiva para cubrir decretos pensionarios controvertidos ante esta Suprema Corte, no existe certeza de que dicho monto tenga como finalidad pagar todas las pensiones que soliciten las personas trabajadoras del Poder Judicial, combatidas o no a través de la controversia constitucional.³⁴

"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."

³³ Ver nota al pie número 21.

³⁴ Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5687, segunda sección, de 20 de marzo de 2019, Decreto Número Setenta y Seis.—Por el que se aprueba el presupuesto de egresos del Gobierno



55. En todo caso, señala la resolución del asunto referido, el legislador local introdujo esa partida presupuestaria para cubrir los pagos por pensiones (del Tribunal Superior de Justicia del Estado) que deriven de controversias constitucionales sobre las cuales ya haya dictado sentencia esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que de ningún modo se traduce en que el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal haya cambiado la situación del Poder Judicial actor, permitiéndole la posibilidad material de cubrir sus obligaciones pensionarias con un mecanismo que respete su autonomía presupuestaria.

56. En mérito de las anteriores consideraciones, lo procedente es declarar la **invalidez del Decreto Número Novecientos Cuarenta y Ocho**, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5907, de fecha veintisiete de enero de dos mil veintiuno, **únicamente en la parte del artículo 2o. en donde se indica que la pensión:**

"... será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos con cargo a la partida presupuestal correspondiente al pago de decretos pensionarios controvertidos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, precisado en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Número Setenta y Seis, por el que se aprueba el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2019, y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes."

57. Cabe precisar que el efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la trabajadora pensionada y que no fueron materia de la invalidez decretada en la presente controversia, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:

a) Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez; y,

del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al 31 de diciembre de 2019. Página 15.



b) A fin de no lesionar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los Poderes, establecer de manera puntual:

- Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o
- En caso de considerar que debe ser algún otro Poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión.

58. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del Decreto Número Novecientos Cuarenta y Ocho, publicado el veintisiete de enero de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", 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 Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido y se reserva su derecho a formular voto concurrente, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien está con el sentido, pero se aparta de los párrafos cincuenta y uno y cincuenta y dos, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo estuvo ausente.

Esta sentencia se publicó el viernes 28 de enero de 2022 a las 10:29 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. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL SECRETARIO DE GOBIERNO Y POR EL CONSEJERO JURÍDICO, EN REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO LOCAL, RELATIVA A LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE CONTROVIERTAN SU ACTUAR POR VICIOS PROPIOS RESPECTO DE LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO, AL HABER PARTICIPADO EN EL PROCESO DE SU CREACIÓN [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO MIL DIECINUEVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "(...) DEBIENDO SER PAGADA A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL DEL FALLECIMIENTO DEL TRABAJADOR POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS A TRAVÉS DEL H. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS, DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA DESTINADA PARA PENSIONES, SEGÚN LO ESTABLECEN LOS NUMERALES 55, 57, 64 Y 65, FRACCIÓN II, INCISO B) Y PÁRRAFO SEGUNDO, INCISO B) DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS."].

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

IV. PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.



V. AUTONOMÍA DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. CONSTITUYE UNA CONDICIÓN PARA QUE EJERZAN SUS FUNCIONES CON PLENA INDEPENDENCIA.

VI. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

VII. AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉL, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO RELATIVO [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO MIL DIECINUEVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "(...) DEBIENDO SER PAGADA A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL DEL FALLECIMIENTO DEL TRABAJADOR POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS A TRAVÉS DEL H. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS, DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA DESTINADA PARA PENSIONES, SEGÚN LO ESTABLECEN LOS NUMERALES 55, 57, 64 Y 65, FRACCIÓN II, INCISO B) Y PÁRRAFO SEGUNDO, INCISO B) DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS."].

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 MIL DIECINUEVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "(...) DEBIENDO SER PAGADA A PAR-



TIR DEL DÍA SIGUIENTE AL DEL FALLECIMIENTO DEL TRABAJADOR POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS A TRAVÉS DEL H. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS, DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA DESTINADA PARA PENSIONES, SEGÚN LO ESTABLECEN LOS NUMERALES 55, 57, 64 Y 65, FRACCIÓN II, INCISO B) Y PÁRRAFO SEGUNDO, INCISO B) DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS."].

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 QUIEN DEBA REALIZAR LOS PAGOS CORRESPONDIENTES A LA PENSIÓN, DEBERÁ OTORGAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA QUE DICHO ENTE PUEDA SATISFACER ESA OBLIGACIÓN [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO MIL DIECINUEVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "(...) DEBIENDO SER PAGADA A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL DEL FALLECIMIENTO DEL TRABAJADOR POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS A TRAVÉS DEL H. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS, DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA DESTINADA PARA PENSIONES, SEGÚN LO ESTABLECEN LOS NUMERALES 55, 57, 64 Y 65, FRACCIÓN II, INCISO B) Y PÁRRAFO SEGUNDO, INCISO B) DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS."].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 62/2021. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 13 DE OCTUBRE DE 2021. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIO: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de **trece de octubre de dos mil veintiuno**.



VISTOS los autos para resolver la controversia constitucional 62/2021, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos, por conducto del Magistrado presidente, el doctor Rubén Jasso Díaz, en la cual se demandó la invalidez del Decreto Número Mil Diecinueve, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 5929, de treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, a través del cual el Poder Legislativo de dicha entidad federativa determinó otorgar una pensión por viudez a la C. Adriana Flores Vidal, con cargo al presupuesto del Poder Judicial mencionado, sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que éste genera; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Antecedentes del acto impugnado.** El veintiocho de agosto de dos mil veinte, el Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos remitió al Ejecutivo Estatal el Anteproyecto de presupuesto de egresos para el Poder Judicial de la entidad por la cantidad de **\$1,480'051,000.00 (mil cuatrocientos ochenta millones cincuenta y un mil pesos 00/100 moneda nacional)**, en el cual incluía una partida presupuestal para el pago de decretos pensionarios del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos por la cantidad de **\$399'409,000.00 (trescientos noventa y nueve millones cuatrocientos nueve mil pesos 00/100 moneda nacional)**.

2. El primero de octubre de dos mil veinte, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos remitió al Congreso el proyecto de presupuesto de egresos para el Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.¹

3. El quince de diciembre del dos mil veinte, el Congreso del Estado de Morelos aprobó el Decreto Número Mil Ciento Cinco, por el cual se autoriza el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, asignando al Poder Judicial la cantidad de **\$549'034,000.00 (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos 00/100 moneda nacional)**, dentro de los cuales incluyó, para el pago de

¹ En términos de los antecedentes del Acuerdo PTJA/02/2021 publicado el veintisiete de enero de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5907, foja 127. <http://periodico.morelos.gob.mx/obtenerPDF/2021/5907.pdf>



pensiones, jubilaciones y el cumplimiento de las resoluciones adoptadas en controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia la cantidad de **\$75'000,000.00 (setenta y cinco millones de pesos 00/100 moneda nacional)**.

4. El treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5929, el Decreto Mil Diecinueve, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos determinó otorgar pensión por viudez a la C. Adriana Flores Vidal, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, el cual se transcribe a continuación:

"Decreto Número Mil Diecinueve por el que se concede pensión por viudez a la C. Adriana Flores Vidal.

"Artículo 1o. Se concede pensión por viudez a la C. Adriana Flores Vidal, cónyuge superviviente del finado Félix Vargas Castillo, que en vida prestó sus servicios para el Poder Judicial del Estado de Morelos en el H. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, desempeñando como último cargo el de: auxiliar de intendencia a los Juzgados de Control, Juicio Oral y Ejecución de Sanciones del Tercer Distrito Judicial del Estado, en materia penal con sede en Cautla, Morelos.

"Artículo 2o. La cuota mensual decretada, deberá cubrirse a razón de 40 veces el salario mínimo general vigente en la entidad, debiendo ser pagada a partir del día siguiente al del fallecimiento del trabajador por el Poder Judicial del Estado de Morelos a través del H. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida destinada para pensiones, según lo establecen los numerales 55, 57, 64 y 65, fracción II, inciso b) y párrafo segundo, inciso b) de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

"Artículo 3o. La cuantía de la pensión se incrementará de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general vigente, integrándose ésta por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo, de conformidad con lo establecido por el artículo 66 del cuerpo normativo aludido.



"Artículos transitorios

"Artículo primero. Aprobado que sea el presente dictamen, expídase el decreto respectivo y remítase al titular del Poder Ejecutivo del Estado, para los efectos correspondientes.

"Artículo segundo. El decreto que se expide entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' órgano del Gobierno del Estado.

"Recinto Legislativo, en sesión ordinaria de Pleno del día nueve de diciembre de dos mil veinte.

"Diputados integrantes de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos. Dip. Alfonso de Jesús Sotelo Martínez, presidente. Dip. Cristina Xochiquetzal Sánchez Ayala, Secretaria. Dip. Erika García Zaragoza, Secretaria. Rúbricas.

"Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo, Palacio de Gobierno, en la ciudad de Cuernavaca, capital del Estado de Morelos a los veinticinco días del mes de febrero del dos mil veintiuno.

"Sufragio efectivo. No reelección' Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Morelos Cuauhtémoc Blanco Bravo. Secretario de Gobierno Lic. Pablo Héctor Ojeda Cárdenas Rúbricas."

5. SEGUNDO.—Demanda de controversia constitucional. El trece de mayo de dos mil veintiuno, el doctor Rubén Jasso Díaz, en su calidad de Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos, promovió demanda de controversia constitucional ante esta Suprema Corte de Justicia, en la cual planteó la invalidez de los artículos 1o., 2o. y 3o. del Decreto Número Mil Diecinueve (1019), transcrito en el punto inmediato anterior, emitido por el Congreso, refrendado por el secretario de Gobierno y promulgado y publicado por el titular del Poder Ejecutivo, todos del Estado de Morelos.



6. TERCERO.—Concepto de invalidez. En el único concepto de invalidez el Poder Judicial actor argumenta que las autoridades demandadas vulneran en su perjuicio los principios de autonomía e independencia en la gestión presupuestal, expresando, esencialmente, lo siguiente:

a) El decreto impugnado contraviene los artículos 17, 49, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, fracción XI, inciso a) y 127 de la Constitución Política del país, así como los diversos 32, párrafo séptimo, 83, 92-A, fracción VI y 131 de la Constitución Local, ya que invade la autonomía en la gestión presupuestal.

b) Dicha autonomía de gestión presupuestaria tiene fundamento en el artículo 17 constitucional, el cual establece la garantía para una administración de justicia expedita, y en la obligación de los Poderes Legislativos Federal y Local a garantizar la independencia, lo que en el particular no ocurre con el decreto impugnado, pues el Congreso Local se entromete en las decisiones financieras del Poder actor al conceder una pensión con cargo a su presupuesto.

c) El Poder demandado dispone directamente de los recursos del ahora actor, al conceder una pensión por viudez, sin tener dicho actor intervención alguna en el decreto impugnado, siendo que el Poder actor tiene facultad de disponer de sus propios recursos, máxime que no determina el Poder demandado de manera expresa con cargo a qué partida presupuestal correspondiente del presupuesto autorizado para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, se realizaría el pago, ni transfiere los recursos necesarios para poder cumplir con dicha pensión.

d) La afectación se vuelve mayor ya que, el Poder Legislativo demandado impone la obligación de pagar la pensión desde el día siguiente al del fallecimiento del trabajador, lo que implica que se haya dispuesto de presupuesto que ya se encuentra agotado, atendiendo a que el trabajador no falleció durante el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.

e) Se vulnera el artículo 116 de la Constitución Política del país, ya que con el decreto impugnado se pretende que el Poder Judicial del Estado de Morelos se someta a las decisiones del Congreso Local. Además, resulta evidente la intromisión del Poder Legislativo del Estado de Morelos, al determinar el pago



de una pensión con cargo al erario y en la partida de pensiones a cargo del Poder Judicial, sin ampliar a la par el presupuesto de la medida en lo necesario para cubrir la pensión a que alude el decreto impugnado, lo que motivó a solicitar formalmente un aumento para poder cubrir con el pago de dichas pensiones, haciendo el Poder Legislativo caso omiso a tal petición.

f) Por ello, el Congreso del Estado de Morelos transgrede la independencia y autonomía presupuestal del Poder Judicial de dicha entidad, pues mediante el decreto reclamado determinó otorgar una pensión por viudez a Adriana Flores Vidal, entrometiéndose en la disposición del presupuesto de la judicatura local, lo que supone de facto una relación de subordinación, aunado a que no concedió una ampliación presupuestal.

7. TERCERO.—Trámite. Por acuerdo de diecinueve de mayo de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia ordenó formar el expediente, registrarlo bajo el número 62/2021 y turnarlo a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

8. Por acuerdo de veintiséis de mayo de dos mil veintiuno, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda y tuvo como demandados a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.

9. CUARTO.—Contestación de demanda del Poder Legislativo de Morelos. El siete de julio de dos mil veintiuno el Congreso Local dio contestación a la demanda.

10. En primer lugar, planteó que la controversia constitucional es improcedente porque el Poder Judicial de Morelos no tiene interés legítimo suficiente porque el acto impugnado no genera afectación alguna a su esfera de atribuciones.

11. Por lo demás, manifestó esencialmente que al haber otorgado el Poder Legislativo de Morelos la partida destinada para el pago de las pensiones otorgadas controvertidas ante el Tribunal Superior de Justicia, la emisión del decreto impugnado no transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal. Esto, porque de manera previa se le otorgaron recursos suficientes



para el pago de la pensión aludida, generando con ello las condiciones legales y materiales para que el Poder ahora actor pueda hacer frente a esa carga.

12. QUINTO.—Contestaciones de demanda del Poder Ejecutivo y del secretario de Gobierno, ambos del Estado de Morelos. El doce y el veintiuno de julio del dos mil veintiuno contestaron la demanda, respectivamente, el Poder Ejecutivo y el secretario de Gobierno, ambos del Estado de Morelos. De manera similar, manifestaron que la controversia constitucional es improcedente respecto de los actos atribuidos al Poder Ejecutivo y al secretario de Gobierno del Estado de Morelos porque el Poder Judicial no formuló conceptos de invalidez, específicamente y por vicios propios, en contra de la promulgación, refrendo y publicación, los cuales se realizaron en términos de las facultades otorgadas por los artículos 70, fracciones XVI y XVII, a) y c), 74 y 76 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos. En lo particular, el Poder Ejecutivo de Morelos manifestó que:

a) El Poder actor pasa por alto que está en condiciones de cubrir la pensión, toda vez que se asignó una partida equivalente al 4.7% del monto total del gasto programable del presupuesto de egresos anual, a través de la cual, el Poder Legislativo al analizar tal circunstancia en el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno, publicado en el Periódico Oficial Número 5899, el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, autorizó para el Poder Judicial del Estado la cantidad de \$549'034,000.00 (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos 00/100 moneda nacional), distribuidos para que el Poder Judicial cubriera cada una de sus obligaciones financieras y laborales, así como la de sus pensionados y jubilados, controversias constitucionales y amparos.

b) A partir de lo anterior, el Poder actor deberá, en ejercicio de su autonomía financiera, instrumentar los mecanismos de transferencia o adecuaciones de las partidas que integran su presupuesto, para dar cumplimiento a las obligaciones que por mandato constitucional y judicial le corresponden.

13. SEXTO.—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 del Ejecutivo Federal no emitieron opinión en el presente asunto.



14. SÉPTIMO.—Audiencia y cierre de instrucción. El trece de septiembre de dos mil veintiuno se celebró la audiencia y por acuerdo de veintidós de septiembre del mismo año, la Ministra instructora declaró cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

15. OCTAVO.—Avocamiento. En atención a la solicitud de la Ministra instructora, por acuerdo de veintiocho de septiembre de dos mil veintiuno, la Primera Sala se avocó para conocer el presente asunto.

CONSIDERANDO:

16. 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 en los artículos 105, fracción I, inciso h, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada,² por tratarse de un conflicto entre el Poder Judicial y los Poderes Legislativo y Ejecutivo, todos del Estado de Morelos, en el que es necesaria la intervención del Tribunal Pleno por haberse impugnado un acto, en términos de

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

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

"h) Dos poderes de una misma entidad federativa."

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."

Vigente a la fecha de la promoción del presente asunto, en términos 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; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado b) del Artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles", publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno:

"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."



lo dispuesto en los puntos segundo, fracción I y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013.

17. SEGUNDO.—Fijación de la litis. A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con el artículo 41, fracción I,³ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos resulta necesario determinar cuál es el acto concreto y específicamente reclamado por el Poder actor.

18. En el respectivo apartado de la demanda, el Poder Judicial accionante señaló como tal el siguiente:

IV. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como el medio oficial en que se hubieran publicado:

Se reclama la invalidez por sí y por vicios propios de los artículos 1o., 2o. y 3o. del Decreto Número **Mil Diecinueve** (1019), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 5929, de fecha treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó otorgar pensión por viudez a la C. Adriana Flores Vidal, cónyuge supérstite del finado Félix Vargas Castillo, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto pensionario.

19. No obstante, derivado de la lectura integral y sistemática de la demanda, en específico, del único concepto de invalidez que hizo valer el Poder Judicial del Estado de Morelos, se aprecia que de lo que se duele es que se haya otorgado una pensión por viudez a una persona con cargo al presupuesto del Poder Judicial Local sin haber transferido los recursos económicos necesarios para cumplir tal señalamiento.

³ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

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



20. Tal determinación se encuentra únicamente en el artículo 2o. y no en los artículos 1o. y 3o. y es la que constituye la materia de la presente controversia constitucional. En consecuencia, se tiene únicamente al artículo 2o. del Decreto 1019 (mil diecinueve), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 5929, de treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, como acto impugnado.

21. No pasa desapercibido para esta Primera Sala, que en la parte final del único concepto de invalidez se señala que en el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, no se aprobó el anteproyecto con las cantidades y montos solicitado. Sin embargo, lo anterior no implica que propiamente se esté impugnando el presupuesto de egresos porque de una lectura integral de la demanda se advierte que ello es parte de la compleja argumentación para demostrar la inconstitucionalidad del decreto pensionario impugnado a partir de la inconstitucionalidad del sistema de pensiones previsto en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos y su reflejo en la autonomía e independencia del Poder Judicial Local.

22. TERCERO.—Oportunidad. El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el plazo para promover una controversia constitucional es de treinta días que se computan de manera distinta, en función del tipo de acto controvertido.⁴

23. En el presente caso, debido a que el Poder actor impugna un decreto cuya naturaleza es de acto legislativo, el cómputo debe realizarse tomando en cuenta el día en que fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad, esto es, en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, por lo que el plazo de treinta días para

⁴ **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, ..."



presentar la controversia transcurrió del lunes cinco de abril de dos mil veintiuno al lunes diecisiete de mayo del mismo año.⁵

24. Consecuentemente, dado que la demanda se presentó el trece de mayo de dos mil veintiuno, es evidente que la controversia constitucional se promovió oportunamente.

25. CUARTO.—Legitimación. De conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,⁶ la parte actora deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas respectivas estén facultados para representarla.

26. El Poder Judicial del Estado de Morelos compareció por conducto del presidente del Tribunal Superior de Justicia estatal, el doctor Rubén Jasso Díaz, personalidad que se reconoce en términos de lo dispuesto en el acta de la sesión extraordinaria de Pleno público solemne número 01 (uno) de ese órgano jurisdiccional, de cinco de mayo de dos mil veinte.⁷

27. El Magistrado presidente se encuentra facultado para promover la presente controversia constitucional en representación del Poder Judicial de Morelos, ya que la fracción II del artículo 35 de la Ley Orgánica del Poder Judicial

⁵ Debiéndose descontar del cómputo los días uno, dos, tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco de abril; uno, dos, cinco, ocho, nueve, quince y dieciséis de mayo, todos de dos mil veintiuno, por haber sido inhábiles, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2o. y 3o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación aplicable, así como los incisos a), b), g), h) y n), del Acuerdo Primero del Acuerdo Número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como los de descanso para su personal.

⁶ "Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

⁷ Se acompaña al escrito de demanda en copias certificadas de la foja 13 a la 27, en donde se establece que por unanimidad de votos el Magistrado Rubén Jasso Díaz es designado como presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos por el período comprendido de dieciocho de mayo de dos mil veinte al diecisiete de mayo de dos mil veintidós.



del Estado de Morelos establece que la representación del Tribunal Superior recae, precisamente, en quien detente la presidencia.⁸ Luego, si el Poder Judicial de la entidad federativa se deposita en el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, de acuerdo con el artículo 86 de su Constitución Local,⁹ el Magistrado presidente tiene facultades para promover el presente medio de control de constitucionalidad en su representación.

28. Por su parte, en el auto de admisión de veintiséis de mayo de dos mil veintiuno, se reconoció como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.

29. De conformidad con la fracción II del artículo 10 de la ley reglamentaria de la materia,¹⁰ tiene el carácter de parte demandada en la controversia constitucional la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la controversia constitucional.

30. Por tanto, de conformidad con lo previsto en la ley reglamentaria, la parte demandada también debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios facultados para representarla, en términos de las normas que lo rigen.

31. Así, el secretario de Gobierno del Estado de Morelos compareció por sí mismo; mientras que en representación del Poder Ejecutivo, acudió el consejero jurídico, lo que acreditaron con copia certificada de sus respectivos nombramientos.¹¹

⁸ **Artículo 35.** Son atribuciones del presidente del Tribunal Superior de Justicia:

"...

II. Representar al Tribunal Superior de Justicia en los actos oficiales."

⁹ **Artículo 86.** El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado y en el Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes, cada uno en el ámbito de competencia que les corresponde."

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

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

¹¹ **Secretario de Gobierno:** fojas 16 y 17 de su escrito de contestación de demanda.

Consejero jurídico: Anexo a su escrito de contestación de demanda referente a las copias certificadas del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5648 de ocho de noviembre de dos mil dieciocho, foja 20.



32. Dichos funcionarios están legitimados para comparecer en la presente controversia constitucional, el primero por sí mismo al haber refrendado el decreto impugnado,¹² y el segundo en representación del Poder Ejecutivo, de conformidad con la fracción II del artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos.¹³

33. Por otra parte, el Poder Legislativo del Estado de Morelos es representado por el vicepresidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, quien asumió las funciones de la presidencia de dicha mesa tras la renuncia al cargo del diputado Alfonso de Jesús Sotelo Martínez, con fundamento en el artículo 38 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.¹⁴

34. Lo anterior, se advierte del acta de sesión ordinaria iniciada el quince de julio y continuada el treinta y uno de agosto de dos mil veinte, en donde consta su designación como vicepresidente de la mesa directiva, así como del

¹² "SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO. Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los 'órganos de gobierno derivados', es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, pero que en cuanto a la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular debe analizarse la legitimación atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica. Por tanto, si conforme a los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el refrendo de los decretos y reglamentos del jefe del Ejecutivo, a cargo de los secretarios de Estado reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, es de concluirse que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia.". Jurisprudencia P./J. 109/2001. Registro digital: 188738. Controversia constitucional 5/2001. Unanimidad de diez votos. Ponente: Juan Díaz Romero. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 1104.

¹³ "Artículo 36. A la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las siguientes atribuciones: "...

"II. Representar al gobernador del Estado, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

¹⁴ "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. "Cuando éste faltare en el desarrollo de una sesión será sustituido por quien designe el presidente de entre los miembros de la mesa directiva."



acta de la sesión ordinaria de once de febrero de dos mil veintiuno, en la que se advierte que asumió las funciones de la presidencia de dicha mesa tras la renuncia al cargo del presidente anterior.

35. En esas condiciones, en términos del artículo 36, fracción XVI, de la referida ley, excepcionalmente, el vicepresidente de la mesa directiva cuenta con facultades para representar al Poder Legislativo Local.¹⁵

36. Por consiguiente, los funcionarios acreditaron tener facultades para comparecer a la presente controversia constitucional.

37. QUINTO.—Causas de improcedencia. Antes de entrar al estudio de fondo, resulta necesario analizar las causas de improcedencia planteadas por las autoridades demandadas, así como aquellas que de oficio pudiera advertir este Alto Tribunal.

38. Tanto el secretario de Gobierno como el consejero jurídico, en representación del Poder Ejecutivo Local, ambos de Morelos, señalan que debe sobreseerse en la controversia constitucional, porque el Poder actor no les atribuye algún acto de forma directa, es decir, no se formularon conceptos de invalidez que controviertan su actuar por vicios propios respecto de la promulgación y publicación del decreto impugnado.

39. Son infundados los motivos de sobreseimiento antes expuestos, en virtud de que las autoridades mencionadas forman parte del proceso de creación del decreto combatido y, por ende, esa participación y la constitucionalidad de su actuación es susceptible de ser analizada por esta Primera Sala, de conformidad con lo previsto en el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.

¹⁵ **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."



40. Por su parte, el Poder Legislativo del Estado de Morelos señala que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia,¹⁶ porque la expedición del decreto impugnado no le provoca afectación alguna al Poder Judicial actor y, por tanto, carece de interés legítimo para promover el presente medio de control de constitucionalidad.

41. Lo anterior debe desestimarse, ya que la determinación de la afectación que genera a la parte actora la expedición del decreto por el cual se otorga una pensión a favor de una trabajadora, es una cuestión que involucra el estudio de fondo del asunto, por lo que no puede ser motivo de análisis en este considerando. Sirve de sustento a lo anterior, la jurisprudencia número **P./J. 92/99** de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."¹⁷

42. SEXTO.—**Estudio.** Esta Primera Sala advierte que el planteamiento de invalidez desarrollado por el Poder accionante es **fundado**, pues el hecho de que el Congreso Estatal le haya ordenado el pago de una pensión por viudez a la C. Adriana Flores Vidal sin haber transferido los recursos económicos suficientes para cumplir con dicha obligación, vulnera su autonomía e independencia en la vertiente presupuestaria, pues constituye una forma de **subordinación** frente al primero de ellos, y, en consecuencia, se configura una afectación en la **autonomía de gestión** de recursos.

43. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en lo particular, la Primera Sala en diversos precedentes, como las controversias constitucionales 241/2016,

¹⁶ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

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

¹⁷ "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.". Tesis P./J. 92/99. Registro digital: 193266. Controversia constitucional 31/97. Mayoría de ocho votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo X, septiembre de 1999, página 710.



225/2016, 240/2016, 175/2017, 244/2016, 164/2017, 299/2017, 304/2017, 315/2017 y 168/2020,¹⁸ 102/2019¹⁹ y de manera destacada por haber sido resueltas recientemente, las **controversias constitucionales 200/2020,²⁰ 11/2021 y 24/2021,²¹** estableció lineamientos para analizar la constitucionalidad de decretos emitidos por el Congreso del Estado de Morelos que han tenido como finalidad ordenar al Poder Judicial de dicho Estado el pago de pensiones con cargo a su presupuesto público.

44. Al respecto, determinó que el principio de división de poderes dentro de las entidades federativas está previsto en el primer párrafo del artículo 116 de la Constitución Política del país,²² conforme al cual el poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin que puedan reunirse dos o más en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, principio que también se encuentra previsto en el artículo 20 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.²³

45. Respecto del principio de división de poderes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado una sólida doctrina judicial, mediante la cual precisó que éste exige un equilibrio entre los distintos Poderes de las entidades

¹⁸ Resueltas por unanimidad de votos en sesiones de dieciséis y treinta de agosto, seis de septiembre y veintidós de noviembre, todos de dos mil diecisiete. Además, en sesiones de dos y nueve de mayo, así como veinte de junio, todos de dos mil dieciocho, y doce de mayo de dos mil veintiuno, respectivamente.

¹⁹ Resuelta en sesión de catorce de abril de dos mil veintiuno por unanimidad de cinco votos de las Ministras Piña Hernández y Presidenta Ríos Farjat, así como de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá y Jorge Mario Pardo Rebolledo.

²⁰ Resuelta en sesión de ocho de septiembre de dos mil veintiuno por unanimidad de cuatro votos de las Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los Ministros González Alcántara Carrancá y Gutiérrez Ortiz Mena.

²¹ Resueltas en sesión de veintidós de septiembre de dos mil veintiuno por unanimidad de cinco votos de las Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo.

²² **"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."

²³ **"Artículo 20.** El poder Público del Estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."



federativas, que opera a través de un sistema de pesos y contrapesos con la finalidad de evitar la preponderancia de un poder u órgano absoluto, capaz de producir una **distorsión que desarmonice el sistema de competencias** previsto constitucionalmente y/o afecte el principio democrático o los derechos fundamentales reconocidos en la Norma Fundamental, en términos de la **jurisprudencia P./J. 52/2005**.²⁴

46. En esa tesitura, este Alto Tribunal estableció que, para respetar dicho equilibrio, los poderes públicos de las entidades federativas están obligados a acatar tres mandatos prohibitivos de conformidad con las **jurisprudencias P./J. 80/2004, P./J. 81/2004 y P./J. 83/2004**,²⁵ a saber:

²⁴ Este criterio responde al rubro y texto subsecuentes: "DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117, con el rubro: 'DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.', no puede interpretarse en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, pues su rigidez se desprende del procedimiento que para su reforma prevé su artículo 135, así como del principio de supremacía constitucional basado en que la Constitución Federal es fuente de las normas secundarias del sistema –origen de la existencia, competencia y atribuciones de los poderes constituidos–, y continente, de los derechos fundamentales que resultan indisponibles para aquéllos, funcionando, por ende, como mecanismo de control de poder. En consecuencia, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, julio de 2005, página 954, registro digital: 177980.

²⁵ Tesis P./J. 80/2004, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122, registro digital: 180648.

Tesis 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.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180538.

Tesis P./J. 83/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180537.



a) No intromisión

b) No dependencia

c) No subordinación de cualquiera de los Poderes con respecto a los otros.

47. Los anteriores elementos resultan de suma importancia para el principio de división de poderes y el pleno respeto de las esferas competenciales que rodean a cada uno de ellos. Sin embargo, la **subordinación** es el nivel más grave de violación de dicho principio, puesto que no sólo conlleva que un poder público no pueda tomar decisiones con plena autonomía, sino que **además supone que debe de someterse a la voluntad del poder subordinante.**

48. En primer término, de conformidad con los precedentes citados con anterioridad, esta Primera Sala fijó el criterio de que actos como el impugnado, emitidos por parte del Poder Legislativo Local en perjuicio de la gestión presupuestal del Poder Judicial actor vulnera de manera directa su **independencia**, puesto que es entendida como una forma de subordinación frente al primero de ellos, siendo el **grado más grave de violación** en el ámbito competencial.

49. Ahora bien, es necesario precisar que la autonomía de gestión en el presupuesto del Poder Judicial Local –cuyo fundamento se encuentra en el artículo 17 constitucional– resulta una **condición indispensable** para garantizar que sus funciones sean realizadas con plena independencia, ya que ese atributo resulta fundamental para salvaguardar la inmutabilidad salarial, el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de las personas juzgadas, obligaciones institucionales que difícilmente se podrían cumplir sin la existencia de una plena **autonomía presupuestal** de conformidad con la **jurisprudencia P./J. 83/2004.**²⁶

²⁶ El presente criterio responde al rubro y texto siguientes: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. La autonomía de la gestión presupuestal constituye una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial (entendida como



50. En ese sentido, la mencionada autonomía **no puede ser amenazada** por otros poderes públicos, puesto que ello tendría como consecuencia una vulneración al principio de división de poderes previsto en el artículo 116 de la Constitución Política del país.²⁷

51. En el **caso concreto**, del análisis al decreto impugnado esta Primera Sala advierte que efectivamente, el Congreso del Estado concede una pensión por viudez a una persona cuyo concubino finado prestó sus servicios profesionales al Poder Judicial Local, es decir, fijó las reglas para que este último cubriera determinado monto económico con cargo al **presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos**, además sin determinar de manera expresa con cargo a qué partida presupuestal correspondiente del presupuesto autorizado para el ejercicio fiscal 2021, se va a realizar el pago, por lo que nos encontramos ante un intento de manipulación en el destino del erario dedicado a la rama judicial.²⁸

remuneración adecuada y no disminuable), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, además, dicho principio tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estatuye la garantía de 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.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180537.

²⁷ Ver nota al pie número 22.

²⁸ Cabe señalar que esta Suprema Corte analizó el sistema de pensiones del Estado de Morelos en las controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008, resueltas por el Tribunal Pleno por mayoría de ocho votos, en donde sostuvimos que el hecho de que el Congreso del Estado fuese el órgano encargado de determinar la procedencia y montos de las pensiones de los trabajadores de un Ayuntamiento transgrede el principio de libertad hacendaria municipal, al permitir una intromisión indebida en el manejo del destino de sus recursos municipales.

Si bien tales precedentes no son directamente aplicables al presente asunto pues los actores eran municipios cuya hacienda pública está protegida directamente por el artículo 115 constitucional, resultan ilustrativos porque en ellos se advierte la intromisión del Poder Legislativo en el manejo del destino de los recursos pertenecientes a otros órganos de gobierno con la emisión de los decretos que conceden algún tipo de prestación de seguridad social, sin oportunidad de darle participación alguna.



52. Consecuentemente, esta Primera Sala considera que como se ha concluido en diversos asuntos, el decreto combatido representa el **grado más elevado** de violación al principio de división de poderes, dado que vulnera la independencia del Poder Judicial Local, y, por consiguiente, su autonomía en la gestión de recursos, puesto que el Congreso del Estado concedió una pensión por viudez a una persona que no tuvo relación laboral con él, aunado a que ordenó su pago sin expresar la fuente o la partida presupuestal correspondiente del presupuesto autorizado para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, y sin otorgar participación alguna al poder sobre el que ejerció de facto una acción de subordinación.

53. Es relevante dejarle claro a los órganos demandados que el Poder Judicial del Estado de Morelos es el único facultado de **administrar, manejar y aplicar** el presupuesto que le es asignado, de conformidad con sus funciones y objetivos institucionales, por ese motivo, el hecho de que cualquier otro poder público pretenda tener **injerencia en ello** representa una violación a lo previsto por el artículo 116 de la Constitución Política del país.

54. Al respecto, al resolver las **controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008**,²⁹ este Alto Tribunal concluyó que conforme a la fracción VI del artículo 116 constitucional,³⁰ los Congresos Estatales son los encargados de emitir las leyes que deben regir las relaciones entre las entidades y las personas que trabajan para ellas.

55. Lo anterior representa una obligación para los Congresos Locales de regular todas las cuestiones relativas a la seguridad social, incluidas el pago

²⁹ Las controversias constitucionales 55/2005 y 89/2008 se resolvieron el diecinueve de agosto de dos mil cinco y el ocho de noviembre de dos mil diez, respectivamente. Las controversias constitucionales 90/2008, 91/2008 y 92/2008 se resolvieron el ocho de noviembre de dos mil diez.

³⁰ **"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."



de pensiones por viudez, con lo que se da cumplimiento a lo previsto por el artículo 127, fracción IV,³¹ de la Constitución Política del país, **sin que ello permita a los órganos legislativos otorgar de manera directa dicha prestación.**

56. En esa tesitura, si bien el mandato constitucional establecido en el artículo 127 constitucional se encuentra encaminado a regular el otorgamiento de determinadas prestaciones en materia de seguridad social, es decir, jubilaciones, pensiones por viudez, o haberes de retiro, ello no permite que los Congresos Locales puedan interferir de manera directa en la **asignación de tales prestaciones** cuando se trata de personas que prestaron servicios profesionales en algún poder ajeno a éste.

57. 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 obstante, 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 aquellas a los servidores públicos que estén en sus respectivas nóminas al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

58. Por tal motivo es que esta Primera Sala considera que es precisamente tal indefinición lo que torna al decreto aquí impugnado inconstitucional. Máxime

³¹ **Artículo 127.** Los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades. Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

"...

IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado."



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,³² el Congreso estatal es el órgano encargado de revisar, modificar y aprobar el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado, y por ende correspondería a dicha Legislatura establecer y autorizar las 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.

³² **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 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."



59. En relación con ello, cabe recordar que el acto impugnado en este medio de control constitucional es el Decreto Mil Diecinueve, particularmente el artículo 2o. por el que se determinó conceder pensión por viudez a Adriana Flores Vidal, sin determinar de manera específica con cargo a qué partida presupuestal correspondiente se realizaría dicho pago, y no únicamente ello, sino que, se impone la obligación al Poder Judicial de pagar dicha pensión a partir del día siguiente al del fallecimiento del trabajador, lo que implica que se haya dispuesto de presupuesto que ya se encuentra agotado, atendiendo a que el trabajador no falleció en el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.

60. Resulta pertinente advertir que el Poder Judicial del Estado de Morelos promovió controversia constitucional en contra del presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos, la cual quedó registrada con el número 15/2021 y en la cual se reclamó al Congreso del Estado no haber asignado al Poder Judicial una cantidad suficiente y adecuada para hacer frente a las obligaciones derivadas del otorgamiento de pensiones y jubilaciones.³³ A la fecha, esta diversa controversia constitucional no se ha resuelto.

61. Por lo tanto, en mérito de las anteriores consideraciones, lo procedente es declarar la **invalidez del Decreto Número Mil Diecinueve** publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5929, de treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, **únicamente en la parte del artículo 2o. en donde se indica que la pensión:**

"... debiendo ser pagada a partir del día siguiente al del fallecimiento del trabajador por el Poder Judicial del Estado de Morelos a través del H. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida destinada para pensiones, según lo establecen los numerales 55, 57, 64 y 65, fracción II, inciso b) y párrafo segundo, inciso b) de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos."

62. Cabe precisar que el efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la per-

³³ 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."



sona pensionada y que no fueron materia de la invalidez decretada en la presente controversia, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:

a) Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez; y,

b) A fin de no lesionar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los poderes, establecer de manera puntual:

- Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o

- En caso de considerar que debe ser algún otro poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión.

63. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del Decreto Número Mil Diecinueve, publicado el treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", 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 Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien está con el sentido, pero se aparta de la



última parte del párrafo veintiuno, así como de los párrafos cincuenta y siete y cincuenta y ocho, además se reserva su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Jorge Mario Pardo Rebolledo y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente).

Esta sentencia se publicó el viernes 21 de enero de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la controversia constitucional 62/2021.

1. En sesión de trece de octubre de dos mil veintiuno, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, por unanimidad de cinco votos, declarar fundado el concepto de invalidez del Poder Judicial del Estado de Morelos, donde reclamaba la invalidez del Decreto 1019, ya que mediante dicho acto legislativo el Congreso Local había otorgado una pensión por viudez con cargo al presupuesto del Poder Judicial.

I. Razones de la mayoría.

2. En la sentencia decidimos declarar la invalidez parcial del artículo 2o. del Decreto 1019, en la porción normativa donde el Congreso Local otorgaba una pensión por viudez con cargo al presupuesto del Poder Judicial.
3. Retomando los precedentes, señalamos que las entidades federativas deben acatar el mandato prohibitivo de no subordinación y respetar la autonomía en la gestión de los recursos de la rama judicial para salvaguardar el principio de división de poderes.
4. En el caso, determinamos que en el decreto se manipulaba el erario de la rama judicial, porque (i) establecía las reglas para que cubriera un monto con su presupuesto, (ii) no determinaba una partida específica del presupuesto autorizado para el dos mil veintiuno con el cual realizarlo y (iii) dispuso de un presupuesto agotado, porque el trabajador falleció en el dos mil veinte y se impuso la obligación de realizar el pago a partir del día siguiente del fallecimiento. Con ello, se subordinó en los hechos al Poder Judicial, y se enfatizó que sólo él puede administrar, manejar y aplicar su presupuesto.

II. Razones del disenso.

5. Estuve a favor de declarar la invalidez del decreto de pensión y comparto muchas de sus consideraciones; no obstante, hay un par de consideraciones que no comparto.



6. En el párrafo 21, dentro del apartado de fijación de la litis, se sostiene que el actor no impugna el presupuesto de egresos local, pues sólo lo menciona como "*parte de la compleja argumentación para demostrar la inconstitucionalidad del decreto pensionario a partir de la inconstitucionalidad del sistema de pensiones previsto en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos*". Sin embargo, de una lectura de la demanda¹ del Poder Judicial, advierto que el actor se refiere a dicho presupuesto en tanto no contempla un "*pago específico y especial para cubrir la pensión del decreto que por esta vía se combate*", y no porque cuestione la referida ley.
7. Por otra parte, también me aparto de los párrafos 57 y 58, fundamentalmente porque la Ley del Servicio Civil no es parte de la litis. En específico me aparto de la afirmación que dice que la indefinición de esa ley es la que torna inválido el decreto impugnado, porque afirmar eso implica un pronunciamiento sobre la validez de una ley que no fue impugnada en esta oportunidad.
8. En esa línea, me parece más conveniente seguir apuntando lo que hemos dicho en los precedentes; por ejemplo, en el párrafo 54 de la controversia constitucional 102/2019² sostuvimos que "Si bien el vicio de inconstitucionalidad de la legislación de Morelos que regula el sistema de pensiones no se estudia en el presente fallo, por no ser parte de la litis, lo cierto es que la posibilidad de que el Congreso Local sea la instancia que determine, calcule y otorgue una pensión a cargo de otro poder, torna a este sistema con una potencial posibilidad de transgredir la autonomía de otros poderes, o incluso otros órdenes jurídicos".

Este voto se publicó el viernes 21 de enero de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹ En las páginas 10 y 11 se dice lo siguiente: "No omito mencionar que, el Congreso ... con sendas violaciones al proceso legislativo y sin respetar la obligación impuesta ... por la Constitución [Local] ... el pasado 15 de diciembre de 2020 aprobó el decreto número mil ciento cinco, en el cual autoriza el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal de ... 2021, asignando al poder judicial del estado un presupuesto de egresos del orden de los ... cantidad que no corresponde al 4.7% del gasto programable ... **pero sobre todo, sin contemplar pago específico y especial para cubrir la pensión del decreto que por esta vía se combate.**" (Énfasis añadido)

² Se cita como ejemplo únicamente este precedente, bajo el entendido de que la misma consideración se ha reiterado en otros asuntos. Controversia constitucional 102/2019, resuelta bajo la ponencia del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena en la sesión de catorce de abril de dos mil veintiuno por unanimidad de cinco votos.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS, AL NO OBRAR EN AUTOS CONSTANCIA QUE LOS ACREDITE (EFECTOS Y CONSECUENCIAS DERIVADAS DE LA ENTRADA EN VIGOR DEL DECRETO "693", PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL OCHO DE JULIO DE DOS MIL VEINTE, POR EL QUE SE RESUELVE LA CONTROVERSIA SOBRE LA DELIMITACIÓN TERRITORIAL ENTRE LOS MUNICIPIOS DE HUEYAPAN Y TETELA DEL VOLCÁN, DEL ESTADO DE MORELOS Y SE DETERMINA LA DIVISIÓN TERRITORIAL ENTRE ESOS MUNICIPIOS, EN CUMPLIMIENTO A LA DISPOSICIÓN DÉCIMA SEXTA TRANSITORIA DEL DECRETO "2343", PUBLICADO A SU VEZ EN EL MEDIO DE DIFUSIÓN CITADO EL DIECINUEVE DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE MEDIANTE EL CUAL SE CREA EL MUNICIPIO DE HUEYAPAN).

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

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS RECAE EN EL CONSEJERO JURÍDICO (ARTÍCULOS 9, FRACCIÓN XVI Y 36, FRACCIONES II Y III, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS, ASÍ COMO 2 Y 10 DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DE ESA ENTIDAD).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DEL TERCERO INTERESADO MUNICIPIO DE HUEYAPAN, ESTADO DE MORELOS, RECAE EN EL CONCEJAL REPRESENTANTE LEGAL HASTA TANTO SE EFECTÚEN ELECCIONES ORDINARIAS (ARTÍCULOS 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MORELOS Y 191, FRACCIONES III Y IV, DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DE ESA ENTIDAD).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PODER EJECUTIVO Y EL SECRETARIO DE GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA CUANDO HAYAN PARTICIPADO EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE LOS DECRETOS IMPUGNADOS (DECRETO "693", POR EL QUE SE RESUELVE LA CONTROVERSIA SOBRE LA DELIMITACIÓN TERRITORIAL ENTRE LOS MUNICIPIOS DE HUEYAPAN Y TETELA DEL VOLCÁN DEL ESTADO DE



MORELOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL OCHO DE JULIO DE DOS MIL VEINTE).

VI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE ADOPTARSE 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 (DECRETO "693", POR EL QUE SE RESUELVE LA CONTROVERSIAS SOBRE LA DELIMITACIÓN TERRITORIAL ENTRE LOS MUNICIPIOS DE HUEYAPAN Y TETELA DEL VOLCÁN DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL OCHO DE JULIO DE DOS MIL VEINTE).

VII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

VIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO PARA LA FIJACIÓN DE LÍMITES TERRITORIALES. LOS MUNICIPIOS DEBEN PARTICIPAR ACTIVAMENTE EN ÉL SIEMPRE QUE SU TERRITORIO PUEDA VERSE AFECTADO.

IX. CONFLICTOS LIMÍTROFES ENTRE MUNICIPIOS. FACULTAD DEL CONGRESO LOCAL PARA RESOLVER LOS PRESENTADOS EN SU TERRITORIO (DECRETO "693", POR LO QUE SE RESUELVE LA CONTROVERSIAS SOBRE LA DELIMITACIÓN TERRITORIAL ENTRE LOS MUNICIPIOS DE HUEYAPAN Y TETELA DEL VOLCÁN DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL OCHO DE JULIO DE DOS MIL VEINTE).

X. CONFLICTOS LIMÍTROFES ENTRE MUNICIPIOS. FACULTAD DEL CONCEJAL REPRESENTANTE LEGAL DEL MUNICIPIO DE HUEYAPAN, ESTADO DE MORELOS, PARA PROMOVER ANTE EL CONGRESO LOCAL LA SOLICITUD DE RESOLUCIÓN DE AQUÉLLOS (DECRETO "693" POR EL QUE SE RESUELVE LA CONTROVERSIAS SOBRE LA DELIMITACIÓN TERRITORIAL ENTRE MUNICIPIOS DE HUEYAPAN Y TETELA DEL VOLCÁN DEL ESTADO



DE MORELOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL EL OCHO DE JULIO DE DOS MIL VEINTE).

XI. CONFLICTOS LIMÍTROFES ENTRE MUNICIPIOS. EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO PARA LA FIJACIÓN DE LÍMITES TERRITORIALES ES LEGAL EL DESECHAMIENTO DE LAS PRUEBAS SUPERVENIENTES (DECRETO "693", POR EL QUE SE RESUELVE LA CONTROVERSIAS SOBRE LA DELIMITACIÓN TERRITORIAL ENTRE LOS MUNICIPIOS DE HUEYAPAN Y TETELA DEL VOLCÁN DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL OCHO DE JULIO DE DOS MIL VEINTE).

XII. CONFLICTOS LIMÍTROFES ENTRE MUNICIPIOS. FACULTAD DEL PODER EJECUTIVO LOCAL, A TRAVÉS DE LA COMISIÓN ESTATAL DE RESERVAS TERRITORIALES, PARA COADYUVAR EN LA SOLUCIÓN DE AQUÉLLOS (DECRETO "693", POR EL QUE SE RESUELVE LA CONTROVERSIAS SOBRE LA DELIMITACIÓN TERRITORIAL ENTRE LOS MUNICIPIOS DE HUEYAPAN Y TETELA DEL VOLCÁN DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL OCHO DE JULIO DE DOS MIL VEINTE).

XIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO PARA LA FIJACIÓN DE LÍMITES TERRITORIALES. LA OMISIÓN DE PUBLICAR EN LA PÁGINA DE INTERNET DEL CONGRESO LOCAL EL DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO QUE LO RESUELVE, NO IMPLICA UNA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD CUANDO EL MUNICIPIO ACTOR ESTUVO EN CONDICIONES DE CONOCER LOS MOMENTOS EN QUE PODRÍA DISCUTIRSE DICHO DICTAMEN (DECRETO "693", POR EL QUE SE RESUELVE LA CONTROVERSIAS SOBRE LA DELIMITACIÓN TERRITORIAL ENTRE LOS MUNICIPIOS DE HUEYAPAN Y TETELA DEL VOLCÁN DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL OCHO DE JULIO DE DOS MIL VEINTE).

XIV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MORELOS. EL QUE DIO ORIGEN AL DECRETO POR EL QUE SE RESUELVE LA CONTROVERSIAS SOBRE LA DELIMITACIÓN TERRITORIAL ENTRE LOS MUNICIPIOS DE HUEYAPAN Y TETELA DEL VOLCÁN DEL ESTADO DE MORELOS, CUMPLIÓ CON LAS FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO (DECRETO "693", POR EL QUE SE RESUELVE LA CONTROVERSIAS SOBRE LA DELIMITACIÓN TERRITORIAL ENTRE LOS MUNICIPIOS DE HUEYAPAN Y TETELA



DEL VOLCÁN DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL OCHO DE JULIO DE DOS MIL VEINTE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 105/2020. MUNICIPIO DE TETELA DEL VOLCÁN DEL ESTADO DE MORELOS. 1 DE SEPTIEMBRE 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 MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, QUIEN SE RESERVA EL DERECHO DE FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: OMAR CRUZ CAMACHO.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del **primero de septiembre de dos mil veintiuno**, en el que emite la siguiente

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 105/2020, promovida por el Municipio de Tetela del Volcán del Estado de Morelos, en contra de actos de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como del secretario de Gobierno, todos de la entidad federativa.¹

I. ANTECEDENTES

1. Los antecedentes narrados en la demanda de controversia constitucional, en síntesis, son los siguientes:

2. El veinticinco de noviembre de dos mil diecinueve, el Municipio de Tetela del Volcán, por conducto de su síndico municipal, fue notificado del inicio del

¹ Cabe señalar que el Municipio actor señaló como tercero interesado al Consejo Municipal del Municipio de Hueyapan, por conducto de su vocero, en su carácter de representante legal de dicho Municipio.



procedimiento número LIV/JPyG/007/2019, respecto a la controversia de límites territoriales promovido por el Municipio indígena de Hueyapan. Esto, en atención al artículo décimo sexto transitorio del Decreto Número "2343",² publicado el diecinueve de diciembre de dos mil diecisiete.

3. Conforme a dicho artículo privilegia la oportunidad de los Municipios que intervienen en acordar sus límites territoriales lo que, a decir del Municipio actor, no ocurrió, pues los integrantes del Concejo Municipal del Municipio de Hueyapan no realizaron los convenios de los límites territoriales respectivos.

4. El Municipio de Tetela del Volcán dio contestación al procedimiento referido y ofreció pruebas, el nueve de diciembre de dos mil diecinueve.

5. El quince de enero de dos mil veinte, se celebró la audiencia de conciliación prevista en el artículo 192, fracción V, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos,³ y la autoridad respectiva decretó un receso para allegarse

² "Décima Sexta. Los Municipios de Hueyapan, y Tetela del Volcán, Morelos, podrán convenir sus respectivos límites territoriales, sometiéndolos a la aprobación del Congreso del Estado.

"El convenio aprobado por el Congreso del Estado o, de ser el caso, las resoluciones dictadas en casos de diferencias sobre los límites territoriales, serán publicados en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad'.

"Las resoluciones del Congreso por las que se ponga fin a los conflictos de límites municipales y los convenios que sean aprobados, no admitirán recurso o medio de defensa legal alguno."

³ "Artículo 192. Salvo lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás ordenamientos aplicables, las controversias que se susciten entre uno o más Municipios, entre éstos y el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, serán resueltas por el Congreso del Estado, conforme al siguiente procedimiento:

"I. La Legislatura Local recibirá, por escrito, la solicitud de intervención para resolver la controversia, presentada por el Ejecutivo del Estado, el Tribunal Superior de Justicia del Estado o el Ayuntamiento o Ayuntamientos involucrados en el asunto de que se trate, según sea el caso. El escrito deberá contener cuando menos los siguientes requisitos y anexar la documentación siguiente:

"a) Denominación y domicilio de la autoridad que presenta la solicitud;

"b) Documentación que acredite la personalidad de los promoventes, y en su caso, copia certificada del acta de Cabildo en la que se apruebe por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del mismo, la presentación de la solicitud;

"c) Antecedentes del caso y copias certificadas de la documentación relacionada, si existiere;

"d) Pruebas documentales y ofrecimiento de las demás que se estimen pertinentes;

"e) Especificación de la materia de la controversia;

"f) Una relación sucinta de los hechos;

"g) Fundamentos legales en que basen su razón; y

"h) Lugar, fecha, nombre y firma del funcionario competente.



de los elementos necesarios para precisar las delimitaciones territoriales entre los Municipios participantes.

6. Una vez reanudada la audiencia de conciliación, celebrada el veintisiete de enero de dos mil veinte, se determinó otro receso para el efecto de que el Poder Ejecutivo Local allegara, a través de la Coordinación Estatal de Reservas Territoriales, el mapa geoestadístico o expediente técnico que precisara las coordenadas de los límites territoriales entre los Municipios participantes.

7. El treinta de enero de dos mil veinte, se continuó con la audiencia de conciliación, sin que los Municipios interesados llegaran a un acuerdo, motivo por el cual se señaló fecha de audiencia para el desahogo de pruebas, para el catorce de febrero siguiente.

"II. Una vez recibida la solicitud, dentro del término de cinco días contados a partir de su recepción deberá ser ratificada. En caso de que la denuncia no sea ratificada se desechará de plano;

"III. Ratificada que sea la solicitud, se turnará al Pleno del (sic) la Legislatura Local o a la Diputación Permanente en su caso, para que dé cuenta de la misma en la sesión próxima inmediata. El presidente de la Mesa Directiva, la turnará a la comisión correspondiente, para su estudio y dictamen;

"IV. La Comisión Legislativa correrá traslado con la solicitud y documentos anexos a las partes en la controversia, las que contarán con un término de diez días hábiles para contestar lo que a su derecho convenga, acompañar las pruebas documentales que consideren procedentes y ofrecer las que deban desahogarse. En caso de no dar contestación dentro del término señalado, se asentará tal razón en el expediente y se continuará el procedimiento sin su intervención, en materia de límites territoriales no se admitirán más que pruebas documentales;

"V. La comisión una vez que reciba la contestación, citará a las partes involucradas en la controversia, quienes podrán optar por concurrir personalmente o a través del funcionario con facultades resolutorias que designen para ello, para que se presenten a la Legislatura Local en la fecha y hora que la comisión determine. Las partes citadas podrán en esta audiencia llegar a un acuerdo legal que será calificado por la comisión; en caso de calificarse de procedente, el acuerdo se asentará en el dictamen respectivo concluyendo con ello el procedimiento;

"VI. La comisión, en caso de que no se llegue al acuerdo que se señala en la fracción anterior, notificará por escrito a las partes sobre la fecha, hora y lugar para el desahogo de las pruebas ofrecida por las partes que haya lugar a desahogar, no pudiendo exceder esta etapa de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la audiencia antes citada;

"VII. Agotada la etapa a que se refiere la fracción anterior, contarán las partes con un término común de cinco días hábiles para presentar los alegatos que a su derecho convengan; y,

"VIII. Desahogadas las pruebas y vencido el término para la presentación de los alegatos, la comisión deberá emitir su dictamen dentro de los quince días naturales siguientes, presentándolo al pleno en la sesión próxima inmediata a la conclusión del citado término, para su discusión y aprobación en su caso. Tratándose de recursos del Congreso, la Comisión de considerarlo necesario solicitará a la diputación permanente se convoque a un periodo extraordinario de sesiones con el fin de que sea resuelta la controversia."



8. La audiencia se celebró en la fecha señalada, en la que se desahogaron las pruebas ofrecidas por las partes. El Municipio de Tetela del Volcán ofreció pruebas supervenientes, tales como el informe a cargo del Registro Agrario Nacional del Estado, el informe del Instituto Nacional de Antropología e Historia de dicha entidad federativa, la pericial en materia de topografía, las cuales no fueron admitidas por la comisión respectiva; además, se tuvo por desahogada la diligencia y se señaló plazo para que los Municipios participantes presentaran sus alegatos.

9. El tres de julio de dos mil veinte, el Congreso del Estado de Morelos aprobó –con catorce diputados– el dictamen respecto de la delimitación territorial entre los Municipios de Tetela del Volcán y Hueyapan, en cumplimiento a la disposición transitoria décima sexta del Decreto Número "2343", publicado el diecinueve de diciembre de dos mil diecisiete, lo que generó la publicación del Decreto Número "693" impugnado por el que se resuelve la controversia sobre la delimitación territorial.

II. PROMOCIÓN Y TRÁMITE DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

10. **Presentación de la demanda.** Marixa Mirella Castro Mendoza, en su carácter de síndica del Municipio de Tetela del Volcán, por oficio presentado el trece de julio de dos mil veinte, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, promovió controversia constitucional en la que señaló como actos impugnados, lo siguiente:

"Decreto Número Seiscientos Noventa y Tres, por el que resuelve la controversia iniciada respecto a la delimitación territorial entre los Municipios de Hueyapan y Tetela del Volcán, ambos del Estado de Morelos, y determina la división territorial entre ambos Municipios, en cumplimiento a la disposición transitoria décima sexta del Decreto Número Dos Mil Trescientos Cuarenta y Tres publicado en fecha 19 de diciembre del año 2017, en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, número 5661", publicitado en el medio de comunicación de la entidad federativa de ocho de julio de dos mil veinte, así como los efectos y las consecuencias derivados de la entrada en vigor del decreto impugnado. **(En adelante el decreto impugnado o Decreto "693" combatido, por el que se resuelve la controversia sobre la delimitación territorial).**



11. **Preceptos constitucionales violados.** El Municipio actor manifestó que los actos impugnados violan los artículos 14, 40, párrafo primero, 115, 116, párrafo primero, 126, 128, 133 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

12. **Conceptos de invalidez.** En contra de los actos impugnados, el Municipio actor formula los conceptos de invalidez que enseguida se sintetizan:

13. **Primer concepto de invalidez.** El Municipio de Tetela del Volcán señala que el Decreto "693" impugnado transgrede el artículo 14 constitucional, relativo al principio de debido proceso y el de publicidad contenidos en los numerales 103, 107, 108 y 147 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos.

14. Ello, porque el proceso legislativo para la votación del dictamen con proyecto del decreto impugnado no siguió el procedimiento previsto en el Reglamento del Congreso Local, al dejar de realizar su publicación en el portal de Internet de dicho Poder Legislativo Local, el cual fue incorporado por el presidente de la Comisión de Gobernación y Gran Jurado del Congreso Local el dos de junio de dos mil veinte, sin que estuviera incluido en la orden del día.

15. El Municipio actor agrega que, no obstante tal situación, el Congreso realizó una serie de sesiones subsecuentes y hasta el tres de julio del mismo año el dictamen controvertido fue sometido a votación nuevamente, sin haber estado publicado en su página de Internet, lo cual es contrario a lo previsto en las normas legales citadas.

16. **Segundo concepto de invalidez.** El Municipio actor argumenta que el decreto impugnado viola el artículo 14 de la Constitución Federal, porque se autorizó la creación del Municipio de Hueyapan con base en una notoria contradicción al artículo 40, fracción XII, de la Constitución Política del Estado de Morelos y 115 de la Constitución Federal.

17. Manifiesta que con motivo de la entrada en vigor del Decreto Número "2343", por el que se crea el Municipio de Hueyapan, Morelos, publicado el diecinueve de diciembre de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, aquél nace sin tener un territorio definido y el legislador local estimó



que los Municipios participantes debían fijar sus límites territoriales, cuando se realizó aparentemente un análisis previo para identificar el asentamiento de la comunidad indígena, con la finalidad de determinar su existencia y estar en condiciones de otorgarle la categoría de Municipio.

18. El Municipio actor expone que, al crearse un Municipio sin identificar un territorio de asentamiento, se trastocan los preceptos constitucionales federal y local citados, porque se deja a voluntad del Municipio creado y del escindido el poder determinar los márgenes geográficos y limítrofes que a cada uno le correspondería; además, señala que las autoridades dejaron de observar que el Municipio creado tiene una particularidad, esto es, el tener un arraigo con característica de ser indígena, sin que se ocupara de precisar el lugar en que se asentaría.

19. El Municipio actor considera que el decreto impugnado, al carecer de especificidad de los márgenes territoriales que debe tener el Municipio de Hueyapan, debe ser declarado inválido.

20. El Municipio actor refiere que no obsta a lo anterior que el artículo segundo del decreto impugnado indique que se segregan del Municipio de Tetela del Volcán los barrios de San Bartolo, San Jacinto, San Miguel, San Andrés, San Felipe y las rancherías de Tlalcomulco, Huitzitziguiak, Olivar, Tenería, Los Tejocotes, pues no se indica con precisión los límites territoriales que comprende en su generalidad el Municipio creado. Lo que pone de manifiesto que el Municipio y el Ayuntamiento no son lo mismo, al contener características distintas, conforme al marco constitucional y legal, federal y local.

21. **Tercer concepto de invalidez.** El Municipio actor argumenta que el Decreto "693" impugnado transgrede los artículos 14 y 115 constitucionales y las formalidades esenciales del procedimiento, porque en la administración municipal del periodo dos mil dieciséis, dos mil diecinueve, se le consultó sobre la procedencia de la constitución del Municipio de Hueyapan, la cual fue negada lisa y llanamente al no haberse cumplido con otros requisitos como la entrega de la cartografía que identificara plenamente las zonas limítrofes entre los Municipios de Tetela del Volcán, Hueyapan, Ocultico y Zacualpan, entre otros circunvecinos.



22. El Municipio actor agrega que no se cumplió la garantía de audiencia en donde se constara que se dio conocimiento de la notificación de inicio del procedimiento y sus consecuencias, al no haber sido emplazado el Municipio afectado con la solicitud de creación de uno nuevo, ni se le dio acceso al expediente íntegro del procedimiento para que conociera los pormenores del caso, al no habersele corrido traslado con el plano del nuevo Municipio.

23. Las autoridades demandadas no cumplieron con las formalidades esenciales del procedimiento, al no existir constancia alguna por la que pudieran conocer plenamente la cartografía y, en su general, las afectaciones con motivo de la creación del Municipio tercero interesado.

24. Además, expone que al no existir un plano que identifique el territorio de los Municipios participantes, se transgrede el principio de democracia deliberativa, al no constar un estudio pormenorizado de la creación del Municipio de Hueyapan, ni un debate congruente entre los integrantes del Congreso Local.

25. **Cuarto concepto de invalidez.** El Municipio actor aduce que el decreto impugnado vulnera los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal y 192 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, porque en el proceso de resolución, en acuerdo de catorce de febrero de dos mil veinte, el presidente de la Comisión de Gobierno y Gran Jurado del Congreso Local se negó a admitir las pruebas supervenientes que ofreció el Municipio actor, sin fundar ni motivar debidamente ese desechamiento.

26. Manifiesta que ello es incongruente, porque en la audiencia de quince de enero de dos mil veinte, dicha autoridad acordó que para poder contar con todos los elementos suficientes y necesarios para precisar las delimitaciones territoriales entre ambos Municipios, se decretaba un receso para realizar un recorrido físico en el territorio en cuestión, para celebrarse el veinte de enero de dos mil veinte y reunirse posteriormente los integrantes de la comisión respectiva el veintisiete de enero siguiente. Por lo que las pruebas supervenientes debieron ser admitidas porque otorgaban una mejor condición para las partes respecto de la delimitación territorial que habría de ocupar cada Municipio participante.



27. Agrega que el acuerdo de desechamiento de esas probanzas carece de motivación, pues la comisión se limitó a manifestar que no existía imposibilidad manifiesta del oferente de esas pruebas para su ofrecimiento con anterioridad al día en que se celebró la audiencia.

28. **Quinto concepto de invalidez.** El Municipio actor señala que el decreto impugnado proviene de un acto viciado de origen porque el escrito mediante el cual se solicitó el inicio del procedimiento de delimitación territorial no fue firmado por la persona autorizada para tal efecto.

29. Agrega que es requisito de procedencia que quien promueva debe acreditar su personalidad, para lo cual debe tener la facultad de poder representar al Municipio, por lo que quien acude a promover la controversia sobre los límites territoriales es quien funge como representante legal (Pablo Alonso Rodríguez), mas no el vocero (Jorge Enrique Pérez Meléndez), quien cuenta con la representación del Municipio de Hueyapan, conforme al Acta de Sesión Solemne de Concejo de veintisiete de enero de dos mil diecinueve, esto es, ejercer por su conducto la representación política, jurídica y administrativa del Concejo fuera del Municipio, como si fuera el presidente municipal.

30. Que quien firmó la petición de inicio de controversia de límites territoriales no fue el vocero, ni existe acta alguna en la que se haya designado la facultad de representación para tramitar tal procedimiento administrativo que conlleva la emisión del decreto impugnado; máxime que tal documento no fue firmado por ese representante y tampoco fue acompañado por el acta de Cabildo, ni la convocatoria expresa para la realización de dicho Cabildo, conforme a lo previsto en los artículos 29 y 30 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.

31. **Sexto⁴ concepto de invalidez.** El Municipio actor afirma que el decreto impugnado transgrede el derecho a la seguridad jurídica, al sustentarse en actos que fueron realizados por un poder ajeno a la controversia referida, como

⁴ Cabe precisar que en la demanda se indicó como séptimo concepto de invalidez, siendo lo correcto el sexto.



es el Poder Ejecutivo Local, pues así se advierte del dictamen con proyecto de decreto que presentó el presidente de la Comisión de la Junta Política y de Gobierno, en donde en el resolutivo segundo se indicó: conforme a las constancias y las pruebas aportadas y con el apoyo técnico del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos solicitado para obtener el cuadro de construcción para el límite de la división territorial entre los Municipios participantes fue a partir de los puntos georreferenciados señalados en el cuadro de construcción ilustrados en el anexo I.

32. Sin embargo, el Municipio actor refiere que el gobernador del Estado no cuenta con facultades para ser perito en materia de geografía, cartografía, o alguna similar.

33. Agrega que no se le notificó el oficio de colaboración entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, para que pudiera acudir a la controversia cualquier otra entidad facultada o concedora en esas materias, por lo que los puntos georreferenciales al que se refiere el resolutivo segundo se desconocen, ya que no sabe cómo se precisaron y cuáles fueron los parámetros para tal determinación.

34. El Municipio actor refiere también que se señaló la intervención de la Comisión Estatal de Reservas Territoriales, la cual carece de facultades para realizar la delimitación de los límites territoriales entre los Municipios participantes; sin que se le hiciera de su conocimiento quién habría realizado el dictamen respectivo, si contaba con la capacidad técnica, científica o el reconocimiento de estudios, incluso verificar que estuviera acompañado de los materiales y el método en que se desarrolló el dictamen, sin que ello exista en el expediente del que deriva el decreto impugnado. En caso de existir tal dictamen, éste no fue notificado o dado a conocer oportunamente.

35. **Auto de registro y turno.** Mediante acuerdo de veintiuno de julio de dos mil veinte, el presidente de esta Suprema Corte ordenó la formación y el registro del expediente de la controversia constitucional, al que le correspondió el número 105/2020, y lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor.

36. **Auto de admisión parcial.** Por acuerdo de veintisiete de julio de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda de controversia



constitucional, tuvo por presentada a la promovente con la personalidad que ostenta, se reconoció como tercero interesado al Municipio de Hueyapan del Estado de Morelos, al que se dio vista para que manifestara lo que a su derecho conviniera, y como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y al secretario de Gobierno, del Estado de Morelos; sin embargo, no tuvo con ese carácter al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, toda vez que en la demanda no se advierte que se le atribuyeran actos propios.

37. Asimismo, el Ministro instructor desechó por extemporánea la demanda al considerar que el Municipio actor en el segundo concepto de invalidez impugnó el Decreto Número "2343", por el que se creó el Municipio de Hueyapan, Morelos, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el diecinueve de diciembre de dos mil diecisiete, al haberse actualizado la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, en relación con el artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

38. Manifestaciones del tercero interesado Municipio Indígena de Hueyapan, Morelos. El veintisiete de agosto de dos mil veinte, Pablo Alonso Rodríguez, en su carácter de "concejal representante legal" del Municipio Indígena de Hueyapan hizo diversas manifestaciones en las que señaló la cronología de la creación de dicho Municipio. Manifestó que ante la negativa del presidente municipal de Tetela del Volcán para llevar a cabo el convenio para la delimitación del territorio, presentó ante el Congreso Local la controversia para resolver los límites territoriales, conforme al procedimiento previsto en el artículo 192 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Morelos, el cual se llevó en todas las etapas procesales.

39. Agregó que los planteamientos del Municipio actor son infundados porque no acredita la vulneración a los artículos que señala en su demanda. Describió el procedimiento impugnado que se siguió en el Congreso Local. Afirmó que en todo momento el Municipio actor participó en dicho procedimiento por lo que no se vulnera la garantía de audiencia; y, finalmente, señala que el Municipio actor estuvo de acuerdo con la creación del Municipio de Hueyapan.

40. Contestación de la demanda por parte del Congreso del Estado de Morelos. El uno de septiembre de dos mil veinte, el presidente de la Mesa



Directiva de la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Congreso Local presentó contestación de la demanda.

41. En ella señala que se actualizan las **causas de improcedencia** de que el acto impugnado surge en cumplimiento a las modificaciones realizadas a la Constitución Política del Estado de Morelos, ya que proviene de un mandato que obliga al Poder Legislativo a realizar un parámetro de armonización; dicho acto no transgrede procedimiento alguno, pues está sustentado en la Constitución Política Local, la Ley Orgánica del Congreso del Estado, el Reglamento para el Congreso y la Ley Orgánica Municipal de la entidad federativa, al cumplir con las formalidades trascendentes, por lo que su contenido no puede verse afectado por alteraciones secundarias.

42. Manifiesta que derivado de la impugnación del Decreto "693", por el que resuelve la controversia sobre la delimitación territorial entre los Municipios participantes, los actos fueron consentidos ya que las comunidades de Huitzitziguiak, Los Tejocotes, Olivar, San Andrés, San Bartolo, San Felipe, San Jacinto, San Miguel, Tenería y Tlalcomulco, ya habían sido asignadas al Municipio de Hueyapan desde el momento en que se constituyó en su calidad de Municipio indígena y que posteriormente se instituyeron formalmente dentro de la Ley de División Territorial del Estado de Morelos, publicada el once de julio de dos mil dieciocho, en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5611, sin que tal acto fuera combatido por el Municipio actor por la vía de la controversia constitucional o algún otro procedimiento legal.

43. Señala que la vía intentada por el Municipio actor es equivocada, al pretender controvertir cuestiones procesales respecto a la controversia sobre delimitación de territorios entre los Municipios participantes, los cuales debieron ser impugnados en su momento a través del juicio de amparo, que es el medio idóneo para la defensa de vicios cometidos dentro de los procedimientos jurisdiccionales o de aquellos similares a éstos, al no haberlo realizado el Municipio actor se entiende que son actos consentidos. En ese sentido, los actos impugnados en el presente asunto no constituyen una cuestión de invasión de atribuciones. No se invade la esfera competencial del Municipio actor, sino se reconoce que es atribución del Poder Legislativo del Estado de Morelos resolver las cuestiones de controversias sobre límites territoriales.



44. Señala que el Congreso del Estado de Morelos aprobó el decreto impugnado en estricto apego a lo previsto en la Constitución Estatal, la Ley Orgánica del Estado, el Reglamento para el Congreso y la Ley Municipal del Estado, sin que la certeza del acto impugnado implique aceptar su inconstitucionalidad.

45. El Congreso Local expone que el dictamen respectivo fue acorde con la ley, las fuerzas políticas que lo integran se encontraban al momento de la sesión, las que participaron en su aprobación; además, se le dio la publicidad pertinente y la sesión pública se encuentra en la vía virtual a través de sus medios institucionales.

46. Agrega que es cierto que fueron catorce votos de los diputados que integran el Congreso Local, lo que implica que el decreto impugnado fue aprobado por el número de votos adecuado, conforme a lo previsto en el artículo 135 de su reglamento.

47. Aduce que la impugnación sobre los vicios generales de la fundación del Municipio de Hueyapan venció desde antes de que el Municipio actor promoviera controversia constitucional, por lo que tal decisión ha quedado firme y apegada a derecho. Ello, porque los integrantes del Ayuntamiento contaban con la facultad para celebrar un convenio respecto a la delimitación de territorios; sin embargo, ello no ocurrió aun cuando se intentó una conciliación entre los Municipios integrantes ante la Comisión de Gobernación y Gran Jurado.

48. El Poder Legislativo Local señala que la determinación por la cual se indican los límites territoriales se reputa como válida, al haberse seguido todas y cada una de las etapas procesales conforme a derecho, pues se aprobó el dictamen y se elevó a rango de acuerdo parlamentario para alcanzar los efectos jurídicos adecuados.

49. Agrega, que la resolución sobre la controversia de límites territoriales entre Municipios queda en manos del Poder Legislativo Local, máxime que la Constitución Federal y la Local no confieren esa facultad a otro ente o autoridad, por lo que separarse de esa determinación produciría afectación a una colectividad.



50. Por lo que se refiere a los vicios procesales sobre la falta de legitimación de quien inició el proceso para la delimitación de los límites territoriales, el Congreso Local señala que el Municipio tercero interesado se rige por sus usos y costumbres, esto es, manifiestan una forma distinta de proceder que se traslada hasta el punto de disgregar a la autoridad en varias personas y no en una sola; en todo caso, esa alegación debió ser impugnada durante el proceso y no hasta su conclusión, esto es, desde la primera audiencia en la que comparecieron ante la Comisión de Gobernación y Gran Jurado, el quince de enero de dos mil veinte.

51. El Congreso demandado aduce que el decreto impugnado fue emitido conforme a la legislación respectiva y, además, estuvo convalidado con el acta de la diligencia de veinte de enero de dos mil veinte, en la que consta que participaron los representantes de dichos Municipios, de varias autoridades y demás comitiva de aquéllos, lo que no generó una desventaja procesal entre las partes, por lo que el recorrido acordado sirvió como parte de los medios de prueba.

52. Manifiesta que la decisión de no admitir las pruebas supervenientes ofrecidas por el Municipio actor fue ajustado a derecho porque esa situación obedecía a mantenerse dentro de los límites de legalidad, en términos del artículo 192 de la Ley Orgánica Municipal del Estado, pues de esas probanzas no constaba la acreditación o el indicio de que hubieran aparecido con posterioridad a la audiencia en la que se emitió la contestación en la controversia por límites territoriales.

53. Finalmente, el Congreso Local señala que el desahogo de la inspección por parte de la Comisión de Reservas Territoriales fue un acuerdo convenido entre las partes y, por tanto, el Municipio actor no puede alegar como ilegal. Además, no es verdad que el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos carezca de facultades para realizar peritajes en materia de geografía, cartografía, o alguna similar, por tanto, su peritaje no puede ser desestimado.

54. Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos y del secretario de Gobierno del Ejecutivo Local. El once de septiembre de dos mil veinte, el consejero jurídico local en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos y el secretario de Gobierno del Ejecutivo Local



presentaron contestación de la demanda. En ella afirman, coincidentemente, que el Municipio actor dejó de atribuirles algún acto, se abstuvo de formular conceptos de invalidez en los que controvertiera el decreto impugnado por vicios propios de la promulgación, la publicación y el refrendo, respectivamente, que pudieran ser atribuidos a dichas autoridades, pues cumple sólo con el requisito formal de tener por demandadas a dichas autoridades para la debida tramitación y resolución de la controversia constitucional, por lo que no han incurrido en violación a los artículos constitucionales señalados por el Municipio actor.

55. Manifiestan que en la controversia de límites territoriales de los Municipios participantes dieron acompañamiento al Congreso Local únicamente para conformar las mesas de trabajo, a fin de que dichos Municipios pudieran llegar a un convenio para resolver la controversia y determinaran la división territorial; sin embargo, al no llegar a ese acuerdo, la Subsecretaría de Gobierno estatal no realizó algún otro tipo de trabajo.

56. La directora general de la Comisión Estatal de Reservas Territoriales del Estado de Morelos informó que no contaba con trabajos técnicos respecto a la división territorial de los Municipios participantes, porque para dar inicio a la carpeta técnica y trabajos de delimitación entre Municipios, se genera a petición de parte y por acuerdo de los Municipios interesados; lo que dicha comisión realizó fueron las invitaciones correspondientes a los Municipios a que conformaran su comisión de límites, sin que existiera respuesta alguna. De ahí que la controversia constitucional deba sobreseerse.

57. Opiniones de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. La Fiscalía General de la República y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal no formularon pedimento.

58. **Audiencia.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el dieciocho de marzo de dos mil veintiuno se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia, 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.



59. **Radicación en Sala.** En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente, el asunto quedó radicado en la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

III. COMPETENCIA

60. 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, ya que se plantea un conflicto entre el Estado de Morelos, por conducto de sus Poderes Legislativo y Ejecutivo, y uno de sus Municipios.

IV. PRECISIÓN DEL ACTO IMPUGNADO

61. Esta Primera Sala considera necesario precisar el acto impugnado cuya constitucionalidad es susceptible de analizarse en esta controversia, conforme al artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia.⁵

62. Del análisis integral de la demanda y las constancias que obran en el expediente se desprende que **el acto que debe tenerse como impugnado es únicamente el Decreto "693"**, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos el ocho de julio de dos mil veinte, por el que se resuelve la controversia sobre la delimitación territorial entre los Municipios de Hueyapan y Tetela del Volcán, del Estado de Morelos y se determina la división territorial entre esos Municipios, en cumplimiento a la disposición décima sexta transitoria del Decreto Número "2343", publicado a su vez en el medio de difusión citado el diecinueve de diciembre de dos mil diecisiete, mediante el cual se crea el Municipio de Hueyapan.

⁵ "**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."



63. Los Poderes Legislativo y Ejecutivo demandados reconocieron, al formular sus contestaciones a la demanda, la existencia del Decreto Número "693" impugnado, misma que también quedó demostrada con la publicación en el Periódico Oficial del Estado de Morelos "Tierra y Libertad" el ocho de julio de dos mil veinte.

64. Por otra parte, esta Primera Sala determina que los actos señalados en la demanda consistentes en los efectos y las consecuencias derivados de la entrada en vigor del Decreto "693" impugnado, no se acreditan en autos, por lo que respecto de los mismos procede decretar su sobreseimiento con fundamento en el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia.

65. En otro aspecto, conviene recordar que el Ministro instructor desechó, en auto de veintisiete de julio de dos mil veinte, la demanda por extemporánea⁶ respecto del diverso Decreto "2343", por el que se creó el Municipio de Hueyapan, Morelos, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el diecinueve de diciembre de dos mil diecisiete, al considerar que ese decreto se impugnó por el Municipio actor en el segundo concepto de invalidez, por lo que tuvo por actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, en relación con el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia. Sin que conste que el Municipio actor se hubiera inconformado con tal determinación, por lo que ésta ha quedado firme.

66. Por tanto, el acto objeto de la presente controversia constitucional es el **Decreto "693"**, por el que el Congreso del Estado de Morelos resuelve la controversia sobre la delimitación territorial de los Municipios de Tetela del Volcán y Hueyapan de la entidad federativa (o como le hemos denominado, decreto impugnado o Decreto "693" combatido, por el que se resuelve la controversia sobre la delimitación territorial).

⁶ El Decreto "2343" se publicó en el Periódico Oficial de la entidad federativa el diecinueve de diciembre de dos mil diecisiete, lo que puso de manifiesto que si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el trece de julio de dos mil veinte, ya había transcurrido en exceso el plazo legal de treinta días que tenía el Municipio actor para impugnarlo.



V. OPORTUNIDAD

67. Conforme al artículo 21, fracción I, en relación con el artículo 3, de la ley reglamentaria en la materia,⁷ 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.

68. El Decreto "693" impugnado fue publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos el ocho de julio de dos mil veinte, el cual tiene naturaleza de acto, en tanto que crea una situación jurídica particular y concreta consistente en la resolución de la controversia iniciada respecto a la delimitación territorial entre los Municipios de Hueyapan y Tetela del Volcán, de dicha entidad federativa y determina la división territorial entre ambos Municipios.

69. El Municipio actor manifiesta haber conocido del decreto impugnado el ocho de julio de dos mil veinte, con motivo de su publicación en el Periódico Oficial de la entidad federativa, por lo que el plazo transcurrió del cuatro de agosto al diecisiete de septiembre de dos mil veinte.⁸

⁷ **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 30. 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."

⁸ Veintinueve y treinta de agosto, cinco, seis, doce y trece de septiembre, por corresponder a sábados y domingos; así como del trece al quince de septiembre, por ser inhábiles, de conformidad con el artículo 20. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el diverso 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo General 18/2013. Asimismo, se descuentan del nueve al treinta y uno de julio, uno y dos de agosto, los puntos primero, segundo y tercero, numeral 1, del Acuerdo General Número 13/2020, de trece de julio de este año, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se cancela el periodo de receso que conforme a lo previsto en el



70. En consecuencia, toda vez que la demanda de controversia constitucional se presentó el trece de julio de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, según se advierte del sello de recepción, resulta que su presentación fue oportuna.

VI. LEGITIMACIÓN

71. **Legitimación activa del Municipio de Tetela del Volcán.** De conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,⁹ el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que estén facultados para hacerlo en términos de las normas que lo rigen.

72. Por su parte, los artículos 38, fracción II y 45, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos¹⁰ prevé que los Ayuntamientos tienen la facultad para promover las controversias constitucionales, por conducto de sus síndicos, quienes están autorizados para representar jurídicamente a los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éstos sean parte.

artículo 3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación tendría lugar del dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte y para este periodo, se prorroga la suspensión de plazos en los asuntos de su competencia y se habilitan los días que resulten necesarios para las actuaciones que se precisan.

⁹ **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."

¹⁰ **Artículo 38.** Los Ayuntamientos tienen a su cargo el gobierno de sus respectivos Municipios, por lo cual están facultados para: ...

"II. Promover ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que señale la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las controversias constitucionales."

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; teniendo 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."



73. En el caso, la demanda fue presentada por Marixa Mirella Castro Mendoza, en su carácter de síndica municipal del Ayuntamiento de Tetela del Volcán del Estado de Morelos, cargo que acredita con copia certificada del acta de Cabildo de dicho Municipio celebrada el treinta de diciembre de dos mil dieciocho, en la que tomó protesta.

74. Por lo que quien presenta la demanda de controversia constitucional, en representación del Municipio actor está facultada para tal efecto.

75. **Legitimación pasiva del Congreso del Estado de Morelos.** Dicha autoridad tiene legitimación pasiva en la presente controversia constitucional.

76. El artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos¹¹ dispone que es facultad del presidente de la Mesa Directiva representar legalmente a ese Poder.

77. En el caso, a la autoridad demandada referida se le atribuye la emisión del Decreto "693" impugnado. En su representación comparece el diputado Alfonso de Jesús Sotelo Martínez, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva y del Congreso Local de la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Estado de Morelos, lo que acredita con el acta de sesión ordinaria iniciada el quince de julio y concluida el treinta y uno de agosto de dos mil veinte, en la que se le reconoce tal cargo. Por tanto, dicho servidor público se encuentra legitimado para comparecer en su representación.

78. **Legitimación pasiva del Poder Ejecutivo y del secretario de Gobierno del Estado de Morelos.** Conforme al artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos,¹² el gobernador publicará los decretos

¹¹ **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."

¹² **Artículo 11.** El gobernador del Estado promulgará, publicará y ejecutará las leyes y decretos que expida el Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Asimismo, cumplirá y ejecutará las leyes y decretos relativos al Estado que expida el Congreso de la Unión. ..."



que el Congreso Local expida. A su vez, dicha autoridad puede ser representada, cuando así lo acuerde, por el consejero jurídico en las acciones y las controversias constitucionales previstas en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos de lo dispuesto por los numerales 9, fracción XVI y 36, fracciones II y III de dicha ley,¹³ así como los artículos 2 y 10 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica de dicho Estado.¹⁴

79. En el caso, Samuel Sotelo Delgado comparece en su carácter de consejero jurídico del Ejecutivo del Estado de Morelos, lo que acredita con copia certificada del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa en la que consta su nombramiento expedido por el gobernador. Por tanto, se estima que el Poder Ejecutivo cuenta con la legitimación pasiva para comparecer al presente juicio.

80. Por lo que se refiere al secretario de Gobierno, éste forma parte de la administración pública estatal, quien se encarga de refrendar y publicar los decretos emitidos por el Congreso Local, en términos de lo previsto en los artículos 9, fracción II y 22, fracciones XXVI y XXVIII, de la Ley Orgánica de la Admi-

¹³ **Artículo 9.** El gobernador del Estado se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los asuntos de la Administración Pública Centralizada, de las siguientes dependencias: ...

"XVI. La Consejería Jurídica."

Artículo 36. A la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las siguientes atribuciones: ...

"II. Representar al gobernador del Estado, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"III. Intervenir con la representación jurídica del Poder Ejecutivo en todos los juicios o negocios en que intervenga como parte, o con cualquier carácter que afecten su patrimonio o tenga interés jurídico."

¹⁴ **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."



nistración Pública Estatal¹⁵ y 9, fracciones XXVI y XXVIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno.¹⁶

81. Pablo Héctor Ojeda Cárdenas comparece a la presente controversia constitucional como secretario de Gobierno del Estado de Morelos, acredita ese carácter con copia certificada del Periódico Oficial "Tierra y Libertad", en el que consta el nombramiento de dicha persona otorgado por el gobernador del Estado, por lo que se considera que cuenta con la legitimación pasiva en el presente asunto.

82. **Legitimación del Municipio tercero interesado.** En la presente controversia constitucional se le reconoció el carácter de tercero interesado al Municipio de Hueyapan, Morelos, el cual manifestó lo que convino a sus intereses.

83. En términos de lo previsto en el artículo 45, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos,¹⁷ el síndico es el encargado de la representación jurídica del Ayuntamiento en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que sea parte.

¹⁵ **Artículo 9.** El gobernador del Estado se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los asuntos de la administración pública centralizada, de las siguientes dependencias:

"II. La Secretaría de Gobierno. ..."

Artículo 22. A la Secretaría de Gobierno le corresponde ejercer, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución, las siguientes:

"XXVI. Coordinar y dar seguimiento mediante un sistema de control de las iniciativas de leyes o decretos que se remitan al Congreso del Estado y las que éste devuelva para su publicación, así como refrendar y publicar las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas que deban regir en el Estado de Morelos; ...

"XXVIII. Dirigir, administrar y publicar el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad'."

¹⁶ **Artículo 9.** El secretario tiene, además de las atribuciones que le confiere la normativa aplicable, las que a continuación se señalan: ...

"XXVI. Coordinar y dar seguimiento mediante un sistema de control de las iniciativas de leyes o decretos que se remitan al Congreso del Estado y las que éste devuelva para su publicación, así como refrendar y publicar las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas que deban regir en el Estado de Morelos; ...

"XXVIII. Dirigir, administrar y publicar el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad'."

¹⁷ **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; teniendo, además, las siguientes atribuciones: ...



84. Además, conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política del Estado de Morelos, el Congreso Local tiene la facultad de crear nuevos Municipios dentro de los ya existentes. Uno de los requisitos es que a la creación de un nuevo Municipio debe constituirse un Concejo Municipal, el que ejercerá el gobierno en términos de la legislación orgánica municipal, hasta tanto se efectúen elecciones ordinarias. En la integración de un Concejo Municipal en un Municipio conformado por comunidades indígenas, deberán tomarse en cuenta consideraciones específicas respecto de sus usos y costumbres, con atención y respeto a sus condiciones políticas y sociales.¹⁸

"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."

¹⁸ **Artículo 40.** Son facultades del Congreso: ...

"XI. Crear nuevos Municipios dentro de los límites de los existentes, previos los siguientes requisitos:

"A) Que en el territorio que pretenda erigirse en Municipio existirá (sic) una población de más de 30,000 habitantes.

"B) Que se pruebe ante el Congreso que dicho territorio integrado por las poblaciones que pretenden formar los Municipios tienen potencialidad económica y capacidad financiera para el mantenimiento del gobierno propio y de los servicios públicos que quedarían a su cargo.

"C) Que los Municipios del cual trata de segregarse el territorio del nuevo Municipio, puedan continuar subsistiendo.

"D) Que el Ayuntamiento del Municipio que se trata de desmembrar rinda un informe sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección de la nueva entidad municipal; quedando obligado a dar un informe dentro de los 30 días siguientes a aquel en que le fuere pedido; si transcurriese el plazo fijado sin que el Ayuntamiento rinda el informe requerido, se entenderá que no existe observación contraria a la creación pretendida;

"E) Que igualmente se oiga al Ejecutivo del Estado, quien enviará su informe dentro del término de 30 días contados desde la fecha en que se le remita la comunicación relativa;

"F) Que la erección del nuevo Municipio sea aprobada por las dos terceras partes de los diputados presentes.

"Para la creación de Municipios conformados por pueblos o comunidades indígenas, se aplicarán criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico, que acrediten que las comunidades indígenas que se pretendan integrar mediante el reconocimiento como Municipio, conformen una unidad política, social, cultural, con capacidad económica y presupuestal, asentada en un territorio determinado y que descenden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización o del establecimiento de los actuales límites estatales y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres, debiéndose cumplir sólo con los requisitos señalados en los incisos D), E) y F) de esta fracción.

"A la creación de un nuevo Municipio, se deberá constituir un Concejo Municipal, el que ejercerá el gobierno en términos de la legislación orgánica municipal, hasta en tanto se efectúen elecciones ordinarias. En la integración de un Concejo Municipal en un Municipio conformado por comunidades



85. Así, para la designación e integración del Concejo Municipal debe atenderse a las reglas que prevé el artículo 191, fracciones III y IV, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos,¹⁹ esto es, en el momento de su instalación, el Concejo Municipal elegirá de entre sus integrantes a las personas que desempeñarán las funciones de presidente del Concejo, síndico y regidores y, al día siguiente de su instalación, el Concejo Municipal celebrará la primera sesión ordinaria de Cabildo en los términos señalados en esta ley.

86. Pablo Alonso Rodríguez compareció en representación del Municipio de Hueyapan, en su carácter de "concejal representante legal", lo que acredita con la copia certificada del acta de la sesión solemne de consejo de veintisiete de enero de dos mil diecinueve.

87. Por tanto, el concejero acredita la legitimación del Municipio tercero interesado al hacer las veces de un síndico en los Ayuntamientos electos por el sistema de partidos políticos, en cuanto a la representación jurídica del Municipio, ya que al crearse dicho Municipio, se conformó el Consejo Municipal en el que a dicha persona se le otorgó tal nombramiento.

VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

88. Antes de entrar al estudio de fondo, resulta necesario analizar las causas de improcedencia planteadas por las autoridades demandadas, así como aquellas que advierta de oficio este Alto Tribunal.

indígenas, deberán tomarse en cuenta consideraciones específicas respecto de sus usos y costumbres, con atención y respeto a sus condiciones políticas y sociales."

¹⁹ **"Artículo 191.** La designación e instalación del Concejo Municipal se sujetará a las siguientes reglas:

"I. Una vez declarada la desaparición o suspensión definitiva de un Ayuntamiento, el titular del Poder Ejecutivo Estatal propondrá al Congreso, de entre los habitantes del Municipio, a los ciudadanos que puedan integrar el Concejo Municipal. Por cada propietario habrá un suplente. El gobernador en sus propuestas deberá respetar la conformación original del Ayuntamiento, respecto de la militancia política de sus miembros;

"II. El Concejo Municipal se integrará con el número de miembros que esta ley establece para los Ayuntamientos de cada Municipio;

"III. En el momento de su instalación, el Concejo Municipal elegirá de entre sus integrantes a las personas que habrán de desempeñar las funciones de presidente del concejo, síndico y regidores; y,

"IV. Al día siguiente de su instalación, el Concejo Municipal celebrará la primera sesión ordinaria de Cabildo en los términos señalados en esta ley."



89. **Falta de legitimación pasiva.** El Poder Ejecutivo y el secretario de Gobierno del Estado de Morelos demandados aducen que debe sobreseerse en la controversia constitucional respecto de ellos, porque el Municipio actor no les atribuye algún acto de forma directa, es decir, no se formularon conceptos de invalidez que controviertan su actuar por vicios propios, respecto de la promulgación y publicación del decreto impugnado; es decir, estiman carecer de legitimación pasiva en el presente asunto.

90. Debe desestimarse dicho planteamiento, ya que en la publicación del decreto impugnado tienen la calidad de demandados, en términos del artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, tanto el órgano que la expide como el órgano que la hubiera promulgado, por lo que al ser parte del proceso de creación de los decretos impugnados, es por eso que se llama al juicio, tanto al expedidor como al promulgador a fin de que defiendan la validez de dichos actos.²⁰

91. Similares consideraciones se realizaron en la controversia constitucional 109/2018, resuelta por esta Primera Sala en sesión de tres de mayo de dos mil diecinueve, en la que los actos impugnados fueron diversos decretos de pensiones.

92. Así, en el caso, no se actualiza la causa de improcedencia invocada por las autoridades demandadas, porque son las facultadas para promulgar o publicar los decretos emitidos por el Congreso Local, como parte del proceso legislativo, a fin de tener una adecuada tramitación y resolución en la presente controversia constitucional, aun cuando no se les atribuyera algún vicio propio por el acto que se les impugna. De ahí, que sea **infundada** la causa de improcedencia analizada.

93. **Inobservancia al principio de definitividad.** El Congreso Local manifiesta que la presente controversia constitucional no es la vía idónea, al pretender

²⁰ Sirve de apoyo la tesis número P./J. 109/2001, de rubro: "SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, septiembre de dos mil uno, página 1104, con número de registro digital: 188738.



el Municipio actor combatir cuestiones procesales ocurridas dentro de la controversia sobre límites territoriales entre los Municipios participantes, esto es, el proceso a través del cual se dictaminó, discutió y aprobó el decreto impugnado tuvo vicios en el procedimiento. En todo caso, señala, el Municipio actor debió impugnar esas violaciones procesales a través de otros medios de defensa como el juicio de amparo, por ejemplo; por tanto, esos actos deben tenerse por consentidos.

94. La causa de improcedencia hecha valer es **infundada**. 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 prevé 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, al tratarse 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 Constitución Federal, 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.

95. En ese contexto, de la lectura integral del escrito de demanda se advierte que el Municipio actor hace valer **una violación directa a la Constitución Federal**, a saber, al artículo 115, fracción IV, inciso a), primero, penúltimo y último párrafos y fracción V, incisos a) y b), así como el 2, fracción VIII; por lo que **no estaba obligado** a agotar previamente algún recurso o medio de defensa que el ordenamiento legal prevea para la solución del conflicto, para efectos de la procedencia de la presente controversia constitucional.²¹

²¹ Véase el criterio número P./J. 136/2001, emitido por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO



96. Además, 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.

97. 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.

98. Así, con independencia del mérito de los argumentos del Municipio actor, que no puede determinarse más que en el estudio de fondo de la litis, lo cierto es que la demanda obliga a interpretar y aplicar la Constitución Federal y ello es algo que corresponde en exclusiva al Poder Judicial de la Federación y, en el contexto de las controversias constitucionales, a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

99. Sin que pueda estimarse que, en el caso, se actualice la improcedencia de la controversia constitucional contra actos o normas derivados de otros consentidos, porque no está prevista expresamente en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como se advierte de la lectura del artículo 19 de dicha ley que se refiere a las causas de improcedencia que pueden actualizarse en dicho

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.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de dos mil dos, página 917, con número de registro digital: 188010.

Así como el criterio número P./J. 116/2005, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI EN LA DEMANDA SE PLANTEAN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES NECESARIO AGOTAR LA VÍA PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO (ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE)". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, septiembre de dos mil cinco, página 893, con número de registro digital: 177329.



juicio constitucional y tal hipótesis tampoco se desprende de otra disposición de la ley reglamentaria de la materia.²²

100. **Cuestiones que involucran el fondo de la controversia.** Finalmente, el Congreso Local manifiesta que debe sobreseerse en la controversia constitucional, porque es un acto que surge en cumplimiento de las modificaciones realizadas a la Constitución Política del Estado de Morelos; el acto impugnado no transgrede el procedimiento por el que se resuelve la controversia sobre límites territoriales entre los Municipios de Tetela del Volcán y Hueyapan y que dicho acto fue consentido por varias de las comunidades que fueron asignadas al Municipio de Hueyapan, además que se instituyeron formalmente dentro de la Ley de División Territorial del Estado de Morelos, publicada el once de julio de dos mil dieciocho, en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad".

101. Al respecto, debe precisarse que tales alegaciones se encuentran inseparablemente vinculadas con la cuestión de fondo que corresponde resolver a esta Suprema Corte, por lo que su estudio deberá reservarse para el próximo considerando de esta sentencia, por tanto, se desestima la causa de improcedencia porque involucra el estudio del fondo del asunto.²³

102. Sirve de apoyo el criterio del Tribunal Pleno de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."

103. Al no haber otra causa de improcedencia hecha valer por las partes, ni 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,

²² Véase el criterio número P./J. 118/2005, emitido por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO PUEDE VÁLIDAMENTE PLANTEARSE LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO POR ACTOS DERIVADOS DE CONSENTIDOS.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, septiembre de dos mil cinco, página 892, con número de registro digital: 177330.

²³ 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: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, página 710, con número de registro digital: 193266.



lo procedente es dar respuesta a los conceptos de invalidez formulados por el Municipio actor.²⁴

VIII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

104. El Municipio de Tetela del Volcán impugna el Decreto Número "693", publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos "Tierra y Libertad" el ocho de julio de dos mil veinte, mediante el cual el Congreso del Estado resuelve la controversia iniciada respecto a la delimitación territorial entre los Municipios de Hueyapan y Tetela del Volcán, ambos del Estado de Morelos, y se determina la división territorial entre ambos Municipios, en cumplimiento a la disposición transitoria décima sexta del Decreto Número "2343" publicado el diecinueve de diciembre del dos mil diecisiete, en el Periódico Oficial referido.

105. Los conceptos de invalidez del Municipio actor en los que aduce que el Decreto "693" combatido se emitió en contravención a los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Federal, se pueden resumir en que durante el procedimiento promovido por el Municipio de Hueyapan ante el Congreso Local para concluir la delimitación territorial de los Municipios participantes se vulneraron las formalidades esenciales del procedimiento, así como los principios de legalidad, de seguridad jurídica y de audiencia, afectando su territorio, porque:

– No se publicó debidamente el dictamen con proyecto de decreto que resuelve la controversia sobre la delimitación territorial entre los Municipios referidos en la página de Internet del Poder Legislativo Local;

– El desechamiento de las pruebas supervenientes que ofreció durante el procedimiento respectivo es indebido por carecer de fundamentación y motivación;

– El procedimiento para la solución de la controversia sobre delimitación de territorio entre los Municipios participantes fue presentado por persona no legitimada por parte del Municipio de Hueyapan para esos efectos;

²⁴ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...
"En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio."



– El Poder Ejecutivo Local carece de facultades para intervenir en el procedimiento materia de la controversia de delimitación territorial, como perito en materia de geografía o cartografía, ni la Comisión Estatal de Reservas Territoriales para realizar la delimitación territorial de los Municipios participantes.

106. Conviene precisar que los conceptos de invalidez segundo y tercero no serán analizados ya que el Municipio actor impugna cuestiones que versan propiamente sobre la creación del Municipio de Hueyapan, en el Decreto Número "2343" y ello lo hizo de manera extemporánea.

107. En ellos alega que éste nace sin tener un territorio definido y se dispone que la determinación de los márgenes geográficos y límites de cada uno de los Municipios participantes corresponde a éstos y que si bien dentro de la administración municipal del periodo de dos mil dieciséis a dos mil diecinueve se le consultó al Municipio actor (Tetela del Volcán) la constitución del Municipio de Hueyapan, lo niega porque no le fue entregada la cartografía que identificara las zonas límites entre los Municipios referidos, así como los de Ocultico y Zacualpan como Municipios circunvecinos; además, tampoco existió una discusión debida entre los grupos parlamentarios integrantes del Congreso del Estado sobre la creación del Municipio tercero interesado; ni se le notificó el inicio del procedimiento y sus consecuencias, al no habersele emplazado con la solicitud de creación de uno nuevo, sin que se le diera el acceso al expediente íntegro del procedimiento.

108. Ahora, con la finalidad de abordar el planteamiento del Municipio actor, es necesario determinar, en primer lugar, el alcance que el Pleno de este Alto Tribunal ha fijado respecto del reconocimiento de las prerrogativas específicas consagradas en el artículo 115 de la Constitución Federal a propósito del territorio del Municipio.²⁵

²⁵ Consideraciones que son retomadas de la controversia constitucional 117/2011, resuelta por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintidós de enero de dos mil catorce, por unanimidad de votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y entonces presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.



109. El precepto constitucional referido consagra al Municipio como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas, al reconocerle amplias prerrogativas específicas en los aspectos relativos al territorio.

110. El cúmulo de competencias constitucionales en esa materia se explica en tanto que el territorio es uno de los elementos esenciales, ya que a partir de su división y delimitación se determinará la población que lo conforma y el ámbito dentro del cual su órgano de gobierno puede desplegar las atribuciones que expresamente le confiere la Norma Fundamental.

111. Derivado de ello, el entendimiento que este Alto Tribunal ha indicado es que siempre que el territorio de un Municipio pueda verse afectado por cualquier acto en sentido amplio, aquél deberá intervenir activamente, pues es claro que, al ser un elemento esencial, cualquier afectación necesariamente repercutirá en todos los ámbitos en que dicho orden de gobierno tiene incidencia, tales como el social, económico, legal, etcétera.

112. Así, para el análisis de actos consistentes en la creación de nuevos Municipios en los que necesariamente se da la afectación del territorio de uno o más preexistentes, el Pleno de esta Suprema Corte ha determinado estándares elevados a cumplir por los Congresos Locales, al hacer aplicables incluso a esos actos las garantías previstas para los supuestos de suspensión y desaparición del Ayuntamiento y de suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros, consistentes en la necesidad de que la decisión sea tomada por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura Local, sobre la base de condiciones preestablecidas en la ley, al conceder a los Municipios afectados la oportunidad de rendir pruebas y formular alegatos.

En ese asunto se hizo referencia a la controversia constitucional 54/2004, resuelta por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte el treinta de junio de dos mil cinco, en el que se sostuvieron estas consideraciones en un estudio cronológico y detallado de la evolución del artículo 115 constitucional que demuestra el progreso de la institución jurídica del Municipio, hasta ser entendido como un verdadero nivel de gobierno.



113. Esto, ya que tales límites constitucionales están dirigidos a la salvaguarda de la autonomía municipal y, por mayoría de razón, deben proyectarse a actos o procedimientos que afectan también a su territorio, a su población y a los elementos materiales sobre los que se asienta el ejercicio de su competencia.²⁶

114. En el caso específico de los derechos de audiencia y de debido proceso, de la interpretación sistemática de los artículos 14, 16 y 115 constitucional, el Pleno de este Tribunal ha sostenido que para que se entienda cumplida, previo a la emisión del acto, debe otorgarse al afectado el derecho de conocer el trámite que se sigue, la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas, así como la de alegar en su favor, garantizando de esta forma una defensa adecuada.

²⁶ Esto fue sostenido al resolver la citada controversia constitucional 54/2004 y posteriormente al fallar la controversia 11/2004 el veinte de septiembre de dos mil cinco, redactándose el criterio número P./J. 151/2005, que dice: "MUNICIPIOS. REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA SU CREACIÓN. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 107/2004, sostuvo que la competencia para crear nuevos Municipios corresponde a las entidades federativas sobre la base de la regla general establecida en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según la cual las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados. Ahora bien, la creación de un nuevo Municipio tiene una importancia indiscutible para los Estados, ya que los Municipios constituyen la base de su división territorial y organización política y administrativa, de manera que la competencia de que gozan las Legislaturas Locales para crearlos debe respetar los límites que derivan del artículo 115 constitucional, por lo que resulta exigible que los aspectos fundamentales del proceso de creación de un Municipio estén consignados en la Constitución Local y no en normas secundarias, a efecto de que sean indispensables para el legislador ordinario y su establecimiento sea fruto de un proceso deliberativo especialmente maduro. Además, para la creación de nuevos Municipios deben aplicarse analógicamente los requisitos previstos por el último párrafo de la fracción I del indicado artículo 115 para los casos en que las Legislaturas Estatales suspendan Ayuntamientos, los declaren desaparecidos, o suspendan o revoquen el mandato de alguno de sus miembros, pues si el respeto a la autonomía municipal exige que las Legislaturas Estatales no puedan afectar al órgano de gobierno de un Municipio cuando no se observan los límites constitucionales que las garantías mencionadas representan, con mayor razón estas garantías deben proyectarse a actos o procesos que afectan no solamente al órgano de gobierno del Municipio, sino también a su territorio, a su población y a los elementos materiales sobre los que se asienta el ejercicio de sus competencias. Por ello, las Legislaturas Locales deben decidir acerca de la creación de un nuevo Municipio por mayoría de las dos terceras partes de sus integrantes, sobre la base de condiciones preestablecidas en la ley, concediendo a los Municipios afectados la oportunidad de rendir pruebas y formular alegatos.". Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, diciembre de dos mil cinco, página 2298, con número de registro digital: 176520.



115. Además, en el procedimiento deben cumplirse las formalidades esenciales necesarias para garantizar el derecho de defensa, que se traduce en: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, no se satisfaría la finalidad de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.²⁷

116. Cabe aclarar que si bien el criterio del Tribunal Pleno señalado fue generado con motivo de procedimientos de creación de Municipios, lo cierto es

²⁷ El alcance de la garantía de audiencia fijado en la citada controversia constitucional 54/2004, fue reiterado por el Pleno de esta Suprema Corte al resolver la controversia constitucional 131/2006, el cuatro de noviembre de dos mil ocho.

Dicho criterio se encuentra contenido en la jurisprudencia P./J. 80/2006, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, junio de dos mil seis, página 964, con número de registro digital: 174874, que dispone: "MUNICIPIO DE TEPATILÁN DE MORELOS, JALISCO. EL DECRETO QUE CREÓ EL MUNICIPIO DE CAPILLA DE GUADALUPE EN PARTE DEL TERRITORIO DE AQUÉL Y REFORMÓ EL ARTÍCULO 4o. DE LA LEY DEL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, CONTRAVIENE LOS ARTÍCULOS 14, 16 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, 16 y 115 de dicha Constitución se advierte que el territorio sobre el que un Municipio ejerce sus atribuciones es un elemento primordial en la integración de su autonomía, de manera que cualquier acto de autoridad que pueda tener como consecuencia escindirlo, debe respetar los principios constitucionales de previa audiencia, debido proceso y legalidad, a efecto de que aquél tenga plena oportunidad de defensa. En ese sentido, se concluye que el Decreto Número 20500 del Congreso del Estado de Jalisco, por el que se crea el Municipio Libre de Capilla de Guadalupe con la extensión, localidades y límites que se determinan y se reforma el artículo 4o. de la Ley del Gobierno y Administración Municipal del Estado de Jalisco contraviene los citados preceptos constitucionales, toda vez que no se respetó la garantía de previa audiencia del Municipio que resulta afectado, pues aun cuando se le solicitó que remitiera su opinión en un plazo no mayor a cinco días naturales a partir de la notificación del oficio por el que la Legislatura Local le envió el plano de los límites propuestos para la municipalización (sic) de Capilla de Guadalupe, es evidente que ello es insuficiente para considerar que se le respetó la indicada garantía, máxime que era prácticamente imposible que en el plazo otorgado pudiera recabar y aportar pruebas en su defensa, así como articular consideraciones para defender los derechos que con la emisión del acto impugnado le pudieran ser vulnerados. Asimismo, tampoco se respetaron las formalidades esenciales del procedimiento como son la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias, ya que no se emplazó al Municipio afectado con la solicitud de creación de uno nuevo, ni se le dio acceso al expediente íntegro del procedimiento para que pudiera conocer los pormenores del caso, pues el hecho de correrle traslado con el plano del nuevo Municipio no le hace conocer las documentales que obran en el expediente, ni la manera en que se satisfacían los requisitos que para la creación de Municipios prevé el artículo 6o. de la ley citada."



que esta Primera Sala al resolver la controversia constitucional 11/2010,²⁸ ha sostenido que el derecho de plena audiencia debe observarse también en los actos de delimitación territorial, por lo que resulta igualmente aplicable al caso que nos ocupa, pues el acto impugnado es susceptible de causar un perjuicio territorial al Municipio actor, al derivar de un procedimiento en el que el Municipio de nueva creación solicitó la intervención del Congreso del Estado de Morelos para solucionar la controversia sobre la delimitación territorial entre los Municipios participantes que concluyó con la emisión del Decreto Número "693", publicado el ocho de julio de dos mil veinte en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", por el que resuelve la controversia iniciada respecto a la delimitación territorial entre los Municipios de Hueyapan y Tetela del Volcán, ambos del Estado de Morelos y determina la división territorial entre ambos Municipios, en cumplimiento a la disposición transitoria décima sexta del Decreto Número 2343, publicado el diecinueve de diciembre de dos mil diecisiete, en el periódico referido.

117. Conforme a esta metodología, esta Primera Sala considera que son **infundados los conceptos de invalidez** formulados por el Municipio actor y, adicionalmente, se observa que en el dictado del decreto impugnado se respetaron los requisitos que cumplen con la garantía de audiencia, tal como a continuación se demostrará.

118. **Falta de legitimación de la persona que promovió en nombre del Municipio de Hueyapan el procedimiento de delimitación de territorio entre los Municipios participantes.** En el **quinto concepto de invalidez**, el Municipio actor aduce que a quien correspondió iniciar esa controversia ante el Congreso Local fue al vocero del Concejo Municipal Jorge Enrique Pérez Meléndez, por ser quien contaba con la representación del Municipio en los actos ante otras autoridades y no al "concejal representante legal" Pablo Alonso Rodríguez, conforme al Acta de Sesión Solemne de Concejo celebrada el veintisiete de enero de dos mil diecinueve con motivo de la protesta constitucional del Concejo Municipal Indígena de Hueyapan, Morelos, electo para el periodo dos mil diecinueve a dos mil veintiuno.

²⁸ Fallada el veintinueve de septiembre de dos mil diez, por unanimidad de cuatro votos.



119. En ese sentido, agrega, la coordinadora en funciones de presidenta de la Junta Política y de Gobierno de la Quincuagésima Legislatura del Congreso del Estado de Morelos admitió indebidamente dicho procedimiento.

120. El concepto de invalidez referido es **infundado** porque esta Primera Sala estima que el "concejero representante legal" del Municipio de Hueyapan, Morelos, tiene facultades para promover la controversia sobre delimitación territorial entre los Municipios participantes.

121. El artículo 192 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos²⁹ prevé que las controversias que se susciten entre uno o más Municipios, el Congreso Local es el competente para resolverlas. Para ello, en el escrito de solicitud de su intervención para resolver la controversia debe contener como requisitos, entre otros, el nombre y el domicilio de la autoridad que presenta la solicitud, los documentos con los que los promoventes acreditan su personalidad, así como el nombre y la firma del funcionario competente.

122. En las pruebas ofrecidas por el Municipio tercero interesado y por el Congreso Local (copia certificada del expediente LIV/JPYG/007/2019) se encuentra el acta de sesión solemne referida por el Municipio actor, donde constan los cargos y funciones de los concejales del Municipio de Hueyapan, entre ellos los del vocero y del representante legal, cuyas facultades son las siguientes:

²⁹ **Artículo 192.** Salvo lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás ordenamientos aplicables, las controversias que se susciten entre uno o más Municipios, entre éstos y el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, serán resueltas por el Congreso del Estado, conforme al siguiente procedimiento:

"I. La Legislatura Local recibirá, por escrito, la solicitud de intervención para resolver la controversia, presentada por el Ejecutivo del Estado, el Tribunal Superior de Justicia del Estado o el Ayuntamiento o Ayuntamientos involucrados en el asunto de que se trate, según sea el caso. El escrito deberá contener cuando menos los siguientes requisitos y anexar la documentación siguiente:

"a) Denominación y domicilio de la autoridad que presenta la solicitud;

"b) Documentación que acredite la personalidad de los promoventes, y en su caso, copia certificada del acta de Cabildo en la que se apruebe por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del mismo, la presentación de la solicitud; ...

"h) Lugar, fecha, nombre y firma del funcionario competente."



"1. Vocero del Concejo Municipal Indígena de Hueyapan con las siguientes funciones:

"1. Ejercer por su conducto la representación político, jurídico y administrativo del consejo fuera del Municipio;

"2. Llevar a cabo las sesiones del consejo;

"3. Dar debido cuidado a la recaudación de la hacienda municipal y ésta efectúe en términos a la Ley de Ingresos aprobada por el Congreso del Estado;

"4. Llevar a cabo la celebración a nombre del Municipio y del Concejo, por acuerdo de éste, todos los actos y contratos civiles, administrativos necesarios para la eficaz prestación de los servicios públicos municipales, otorgándole facultades de un apoderado legal; siempre y cuando que, con antelación a la celebración de cualquier acto jurídico, se lo haga del conocimiento al Concejo Municipal.

"5. Llevar a cabo en sus términos el ejercicio del presupuesto de egresos previamente aprobado por el concejo; coordinar junto con el concejero tesorero las actividades de programación, presupuestación, control, seguimiento y evaluación del gasto público y autorizar las órdenes de pago; en términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos;

"6. En coordinación con los integrantes del Concejo Municipal y sus respectivas comisiones, elaborar el proyecto de iniciativa de Ley de Ingresos del Municipio y del presupuesto de egresos, para someterlos al análisis y aprobación, del Concejo y del Congreso del Estado, en términos de la Constitución Política del Estado, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; asimismo, remitir al Congreso la cuenta pública anual del Municipio;

"7. Llevar a cabo la coordinación de los trabajos para la formulación del Plan de Desarrollo del Municipio, someterlos a la aprobación del Concejo;

"8. Asumir el mando de la fuerza pública municipal, excepto en los casos en que de acuerdo con la fracción VII del artículo 115 de la Constitución General



de la República, esta facultad corresponda al Ejecutivo Federal o al Ejecutivo del Estado.

"2. Representante legal del Concejo Municipal Indígena de Hueyapan, con las siguientes funciones:

"1. Llevar a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio.

"2. Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente al Concejo Municipal en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éste sea parte, pudiendo otorgar poderes, sustituirlos y aun revocarlos;

"3. Cuando se trate de asuntos de violencia familiar solicitar la inmediata intervención de los organismos encargados de la vigilancia de la integración humana y de la guarda comunitaria para que de manera preventiva realice un seguimiento del asunto para proteger a la víctima. ...

"Es por lo que la asamblea general aprobó la integración del Concejo Indígena de Hueyapan, Morelos quedara de la siguiente manera y con sus funciones respectivas:

"Concejal con funciones de vocero	Jorge Enrique Pérez Meléndez ...
"Concejal con funciones de representante legal	Pablo Alonso Rodríguez ..."

123. Tal como se advierte de la transcripción, se especificaron cuáles son las facultades de los funcionarios referidos, esto es, el concejal vocero tiene las facultades de representación del Municipio tercero interesado para aquellos actos que versan sobre la administración del Municipio, por ejemplo, lo relativo al presupuesto de egresos y de ingresos, la celebración de contratos tanto civiles como administrativos, entre otras.

124. Por su parte, el "concejal representante legal" del Municipio de Hueyapan está facultado para intervenir en su representación en cualquier controversia ya



sea jurisdiccional o administrativa a fin de procurar y defender los derechos e intereses del Municipio.

125. En el caso, la solicitud de intervención del Congreso Local para la resolución de la controversia de delimitación territorial entre los Municipios de Tetela del Volcán y Hueyapan fue realizada por Pablo Alonso Rodríguez, "concejal representante legal" del Municipio de Hueyapan, quien plasmó su nombre y su firma en ese documento.

126. Esto es, el "concejal representante legal" es el legitimado para promover la solicitud de resolución de controversia de delimitación territorial entre los Municipios participantes, por ser el facultado para intervenir en dicho procedimiento para la defensa de los intereses del Municipio de Hueyapan, esto es, con la finalidad de obtener la clave geoestadística y contar con los beneficios que el Gobierno Federal aporta a los Municipios; no así al concejal vocero porque a él le corresponde la representación para cuestiones de la administración de dicho Municipio, que no es materia de la petición de la intervención del Congreso Local para la decisión de los límites territoriales entre los Municipios de Tetela del Volcán y Hueyapan.

127. Consecuentemente, no le asiste la razón al Municipio actor, en el sentido de que el "concejero representante legal" careciera de legitimación para promover la controversia para la solución de la delimitación territorial suscitada entre los Municipios participantes ante el Congreso Local.

128. Indebido desechamiento de las pruebas supervenientes ofrecidas por el Municipio actor en el procedimiento sobre delimitación territorial, por falta de fundamentación y motivación. El Municipio actor manifiesta, que el desechamiento de las pruebas supervenientes que ofreció durante el procedimiento respectivo es indebido por carecer de fundamentación y motivación.

129. Las pruebas supervenientes son: a) el informe del Registro Agrario Nacional del Estado respecto a la relación de bienes ejidales y comunales de los poblados agrarios de Tetela del Volcán y Hueyapan; b) el informe del Instituto Nacional de Antropología e Historia, con residencia en Morelos, sobre los documentos históricos de los territorios que existen en los Municipios participantes



de la época colonial hasta el siglo XX, en donde se establecieron las mojoneras que dividen ambos Municipios y, c) la pericial en materia de topografía, para que determine correctamente las medidas relativas a los límites territoriales entre dichos Municipios.

130. Esta Primera Sala estima que es **infundado** ese motivo de invalidez, porque si bien no se citó el precepto legal para justificar el desechamiento de las pruebas supervenientes ofrecidas por el Municipio actor en el procedimiento, el Congreso Local sí dio las razones para esa decisión y existe disposición legal que faculta al Poder Legislativo a actuar en ese sentido.

131. El artículo 192 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos dispone:

"Artículo 192. Salvo lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás ordenamientos aplicables, las controversias que se susciten entre uno o más Municipios, entre éstos y el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, serán resueltas por el Congreso del Estado, conforme al siguiente procedimiento:

"I. La Legislatura Local recibirá, por escrito, la solicitud de intervención para resolver la controversia, presentada por el Ejecutivo del Estado, el Tribunal Superior de Justicia del Estado o el Ayuntamiento o Ayuntamientos involucrados en el asunto de que se trate, según sea el caso. El escrito deberá contener cuando menos los siguientes requisitos y anexar la documentación siguiente:

"a) Denominación y domicilio de la autoridad que presenta la solicitud;

"b) Documentación que acredite la personalidad de los promoventes, y en su caso, copia certificada del acta de Cabildo en la que se apruebe por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del mismo, la presentación de la solicitud;

"c) Antecedentes del caso y copias certificadas de la documentación relacionada, si existiere;



"d) Pruebas documentales y ofrecimiento de las demás que se estimen pertinentes;

"e) Especificación de la materia de la controversia;

"f) Una relación sucinta de los hechos;

"g) Fundamentos legales en que basen su razón; y,

"h) Lugar, fecha, nombre y firma del funcionario competente.

"II. Una vez recibida la solicitud, dentro del término de cinco días contados a partir de su recepción deberá ser ratificada. En caso de que la denuncia no sea ratificada se desechará de plano;

"III. Ratificada que sea la solicitud, se turnará al Pleno del (sic) la Legislatura Local o a la Diputación Permanente en su caso, para que dé cuenta de la misma en la sesión próxima inmediata. El presidente de la Mesa Directiva, la turnará a la comisión correspondiente, para su estudio y dictamen;

"IV. La Comisión Legislativa correrá traslado con la solicitud y documentos anexos a las partes en la controversia, las que contarán con un término de diez días hábiles para contestar lo que a su derecho convenga, acompañar las pruebas documentales que consideren procedentes y ofrecer las que deban desahogarse. En caso de no dar contestación dentro del término señalado, se asentará tal razón en el expediente y se continuará el procedimiento sin su intervención, en materia de límites territoriales no se admitirán más que pruebas documentales;

"V. La comisión una vez que reciba la contestación, citará a las partes involucradas en la controversia, quienes podrán optar por concurrir personalmente o a través del funcionario con facultades resolutorias que designen para ello, para que se presenten a la Legislatura Local en la fecha y hora que la comisión determine. Las partes citadas podrán en esta audiencia llegar a un acuerdo legal que será calificado por la comisión; en caso de calificarse de procedente, el acuerdo se asentará en el dictamen respectivo concluyendo con ello el procedimiento;



"VI. La comisión, en caso de que no se llegue al acuerdo que se señala en la fracción anterior, notificará por escrito a las partes sobre la fecha, hora y lugar para el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes que haya lugar a desahogar, no pudiendo exceder esta etapa de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la audiencia antes citada;

"VII. Agotada la etapa a que se refiere la fracción anterior, contarán las partes con un término común de cinco días hábiles para presentar los alegatos que a su derecho convengan; y,

"VIII. Desahogadas las pruebas y vencido el término para la presentación de los alegatos, la comisión deberá emitir su dictamen dentro de los quince días naturales siguientes, presentándolo al Pleno en la sesión próxima inmediata a la conclusión del citado término, para su discusión y aprobación en su caso. Tratándose de recursos del Congreso, la comisión de considerarlo necesario solicitará a la diputación permanente se convoque a un periodo extraordinario de sesiones con el fin de que sea resuelta la controversia."

132. El precepto legal citado prevé que las partes deben ofrecer sus pruebas desde la presentación de la solicitud de intervención del Congreso Local para la resolución de controversias, en el caso, suscitada entre dos Municipios (Ayuntamientos) y en la contestación a aquélla, las cuales deben ser documentales por tratarse de un conflicto sobre límites territoriales y serán desahogadas en la etapa procesal correspondiente, esto es, cuando las partes no hayan llegado a algún convenio.

133. Ahora bien, el artículo 192 de la ley referida no hace referencia a la posibilidad de ofrecer pruebas supervenientes, al ser enfático en los momentos procesales en que deben ofrecerse, esto es, en el escrito de solicitud de intervención para la solución de una controversia y en la contestación a ésta.

134. En la copia certificada del expediente LIV/JPYG/007/2019 está integrada la diligencia de desahogo de pruebas, celebrada el catorce de febrero de dos mil veinte, en la que consta, en lo que interesa, lo siguiente:



"Ahora bien, en relación a las pruebas supervenientes presentadas por el escrito signado por la representante del Municipio de Tetela del Volcán, ante esta oficialía de la Comisión el día 14 de febrero a las 10:42 horas dentro de esta diligencia se procede a su análisis y discusión ante los miembros de la comisión, resolviéndose no admitir las pruebas ofrecidas señaladas en el escrito de mérito, toda vez que no existe de su lectura la imposibilidad manifiesta que tuvo haber tenido la oferente de la prueba para su ofrecimiento con anterioridad al día que hoy en que se actúa; al mismo tiempo no existe la declaración de su parte sobre las pruebas que señala como supervenientes haya tenido de su existencia hasta el día de hoy, por lo que se propone y se decreta no admitir las pruebas señaladas como supervenientes por unanimidad de los miembros presentes de la comisión y representantes legales de las partes, quedando notificados de este acto sobre dicho acuerdo.

"Acto seguido se tiene por desahogada la presente diligencia en los términos que de la misma se desprenden; consecuentemente y de conformidad al artículo 192, fracción VII, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, en este acto se dan por notificadas las partes, que contarán con un término común de cinco días hábiles para presentar los alegatos que a su derecho convengan. ..."

135. Respecto a las pruebas supervenientes ofrecidas, la Comisión de Gobierno y Gran Jurado del Congreso Local decidió no admitirlas por estimar que esas probanzas pudieron ser ofrecidas desde la contestación de la solicitud de resolución de controversia, incluso antes de la audiencia de desahogo de pruebas y, además, porque el oferente de dichas pruebas no justificó la razón por las que hasta el momento de su presentación tuvo conocimiento de ellas.

136. Como se adelantó, es cierto que en el acuerdo referido la comisión citada no señaló precepto legal alguno que sirviera de sustento para el desechamiento de las pruebas supervenientes; sin embargo, el artículo 192 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos es el precepto legal que regula el procedimiento ante el Congreso Legislativo sobre controversias municipales y que aquél ha empleado para sustentar todas sus decisiones durante dicho procedimiento, por lo que aun cuando la autoridad demandada no hizo referencia expresamente a dicho numeral para justificar el desechamiento de esas probanzas, lo cierto es que, no desconoce que éste es el fundamento para regular el procedimiento referido.



137. Además, tal precepto no prevé la posibilidad del ofrecimiento de las pruebas supervenientes por lo que, en todo caso, tal ofrecimiento habría sido desechado al no permitir que se presentaran ese tipo de probanzas.

138. Aun así, la Comisión de Gobierno y Gran Jurado sí justificó la razón por la cual no admitió las pruebas supervenientes ofrecidas por el Municipio de Tetela del Volcán, esto es, por haber dejado de expresar dicho Municipio la razón por la cual tuvo conocimiento de esas probanzas hasta el momento de la celebración de la audiencia de desahogo de pruebas, así como la imposibilidad de haberlas ofrecido antes del desahogo de tal audiencia.

139. Lo anterior pone de manifiesto que, aun cuando el propio artículo 192 de la ley referida no prevé la posibilidad del ofrecimiento de las pruebas supervenientes durante ese procedimiento especial, el Congreso Local demandado estimó la posibilidad de, en su momento, haberlas admitido si el Municipio de Tetela del Volcán hubiera justificado esas razones que dieron motivo a su desechamiento, sin que lo hubiera hecho.

140. Incluso, en el mejor de los casos, en atención a las manifestaciones del Municipio actor con las que intentó sustentar el desconocimiento de las pruebas supervenientes antes de la audiencia de ofrecimiento de pruebas (catorce de febrero de dos mil veinte), al pretender justificar que el conocimiento de esas probanzas derivó del recorrido que se hizo a los límites territoriales de ambos Municipios el veinte de enero de dos mil veinte, conforme a lo acordado en la audiencia de quince de enero de ese año, tampoco son suficientes para lograr la invalidez del Decreto 693 impugnado.

141. Por regla general, las pruebas tienen un momento procesal para ser ofrecidas, preparadas y desahogadas; en el caso, como ya se señaló, en términos del artículo 192 de la ley referida, tales probanzas deben presentarse en el escrito de demanda y en la contestación respectiva.

142. Excepcionalmente, pueden ofrecerse pruebas supervenientes, esto es, las que constituyen aquellos elementos o hechos desconocidos por alguna de las partes, las cuales deben referirse a hechos sucedidos después de concluida la etapa de ofrecimiento y admisión de pruebas, o la parte manifieste, bajo protesta



de decir verdad, que no tenía conocimiento de su existencia, o que haya carecido de la posibilidad de obtenerlas con anterioridad por causas que no le son imputables a la parte interesada.

143. En el caso, el Municipio de Tetela del Volcán ofreció como pruebas supervenientes durante el procedimiento de solución de controversia sobre delimitación territorial, las siguientes:

a) El informe del Registro Agrario Nacional del Estado respecto a la relación de bienes ejidales y comunales de los poblados agrarios de Tetela del Volcán y Hueyapan.

b) El informe del Instituto Nacional de Antropología e Historia, con residencia en Morelos, sobre los documentos históricos de los territorios que existen en los Municipios participantes de la época colonial hasta el siglo XX, en donde se establecieron las mojoneras que dividen ambos Municipios; y,

c) La pericial en materia de topografía, para que determine correctamente las medidas relativas a los límites territoriales entre dichos Municipios.

144. Ahora bien, respecto a las probanzas referidas en los incisos a) y b), esto es, los informes del Registro Agrario y del Instituto Nacional de Antropología e Historia, en donde se establecieron las mojoneras que dividen ambos Municipios, se tratan de documentos históricos, cuyo conocimiento se encuentra a disposición de los interesados en cualquier momento y respecto de los cuales el Municipio de Tetela del Volcán pudo obtenerlos para ofrecerlos como prueba desde la contestación a la demanda.

145. En ese sentido, dada la naturaleza de dichas probanzas supervenientes, no era posible que el Municipio actor desconociera esa información y la ofreciera como consecuencia del recorrido realizado por las partes y la comisión respectiva a los límites territoriales entre los Municipios participantes, el veinte de enero de dos mil veinte.

146. En efecto, tal como lo señaló el Congreso Local, no existió imposibilidad para que esas probanzas fueran ofrecidas en el momento procesal oportuno, al



contestar la demanda y, además, tampoco existió la declaración del Municipio actor de que esas pruebas hayan tenido su existencia el día de la audiencia, esto es, el catorce de febrero de dos mil veinte, ni la imposibilidad de haberlas presentado en el periodo procesal oportuno.

147. Por tanto, la decisión de la comisión respectiva de desechar las documentales ofrecidas por el Municipio actor al haber sido presentadas fuera del periodo previsto en el artículo 192 de la Ley Orgánica Municipal fue ajustada a derecho.

148. Respecto a la prueba referida en el inciso c), consistente en la prueba pericial en materia de topografía, tampoco daba lugar a su admisión.

149. Esto, porque conforme al artículo 192, fracción IV, de la ley orgánica municipal, en materia de límites territoriales sólo se admiten pruebas documentales.

150. Por tanto, dicho precepto legal no permite el ofrecimiento y admisión de pruebas periciales, como la ofrecida por el Municipio de Tetela del Volcán en materia de topografía.

151. Sobre esas bases, se consideran **infundados** los motivos de invalidez, ya que el Congreso Local sí dio las razones para no admitir las pruebas supervenientes y, además, existe disposición legal que lo faculta para actuar en ese sentido.

152. **Falta de facultades del Ejecutivo Local y de la Comisión Estatal de Reservas Territoriales para la participación como peritos en el procedimiento de solicitud de solución de la controversia sobre la delimitación territorial.** El Municipio actor afirma, en el **séptimo concepto de invalidez**, que en realidad debe ser el sexto, que el decreto impugnado contiene actos que fueron realizados por un Poder Estatal ajeno a la controversia de límites territoriales como es el Ejecutivo Local, pues en el resolutivo segundo del dictamen con proyecto de decreto que resuelve la controversia sobre delimitación territorial entre los Municipios participantes se indica la participación como apoyo técnico del Congreso del Estado de Morelos, esto es, como perito en materia de geografía, cartografía u otra similar, conforme a lo previsto en el artículo 70 de la Constitución Política



del Estado de Morelos, y también la Comisión Estatal de Reservas Territoriales es ajena para realizar la delimitación territorial de los Municipios participantes.

153. Además, agrega que no se le notificó la colaboración entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo Locales para que pudieran acudir a la controversia de límites territoriales otras autoridades facultadas o concededoras sobre esas materias para su solución, por lo que desconoce los puntos georreferenciales en dicho resolutivo y los parámetros para su determinación.

154. No es verdad que el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos y la Comisión Estatal de Reservas Territoriales carezcan de facultades y que, por tanto, deba declararse la invalidez del decreto impugnado.

155. Dicho Poder Estatal está depositado en el Gobernador Constitucional del Estado de Morelos, quien para llevar a cabo sus funciones, atribuciones y obligaciones de la administración pública lo hace a través de dependencias, Secretarías, entidades y organismos, así como por las demás unidades administrativas de coordinación, asesoría o consulta para coadyuvar en la administración pública de dicha entidad federativa. Tal administración se dividirá en dos: central y paraestatal. Esta última se compone por organismos descentralizados, entre otros, los cuales serán creados por ley o decreto del Congreso del Estado u otro instrumento jurídico, dotados con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía jerárquica respecto de la administración pública central, en términos de lo previsto en los artículos 2, 3, 43, 44 y 47 de Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos.³⁰

³⁰ **Artículo 2.** El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en una persona titular denominada Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Morelos, quien tendrá las funciones, atribuciones y obligaciones que le señalen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, esta Ley y las demás disposiciones normativas vigentes en el Estado."

Artículo 3. La Administración Pública del Estado de Morelos será Central y Paraestatal, se regirán por la presente ley y demás disposiciones que resulten aplicables.

"La Jefatura de la Oficina de la Gubernatura del Estado, la Comisión Estatal de Seguridad Pública, las Secretarías y la Consejería Jurídica, son las unidades que integran la administración pública centralizada.

"Para el despacho de los asuntos que le competen al Poder Ejecutivo, el gobernador del Estado se auxiliará de las dependencias, Secretarías, entidades y organismos previstos en esta ley y en demás



156. Así, mediante Decreto "191" publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el ocho de febrero de mil novecientos noventa y cinco, se creó el organismo denominado "Comisión Estatal de Reservas Territoriales", como ente descentralizado de la administración pública paraestatal.

157. Entre sus atribuciones está la de apoyar técnicamente a las instancias del Poder Ejecutivo del Estado en lo relacionado con los asuntos de límites territoriales, como vocal ejecutivo de la Comisión de Límites Territoriales del Estado (artículo 4 del decreto citado).³¹

158. Además, conforme al Estatuto Orgánico de la Comisión Estatal de Reservas Territoriales de dicha entidad federativa «abrogado», a través del director

disposiciones legales vigentes, así como por las demás unidades administrativas de coordinación, asesoría o consulta, cualquiera que sea su denominación, ya sea que las integren o que dependan directamente del gobernador.

"La administración pública centralizada del Estado, para el despacho de los asuntos de su competencia contará con órganos administrativos desconcentrados, considerando los términos establecidos en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, los que estarán jerárquicamente subordinados al propio gobernador del Estado y adscritos a la Secretaría o dependencia que éste determine.

"La administración pública paraestatal se compone de las siguientes entidades: organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos."

"Artículo 43. Las entidades de la administración pública paraestatal son organismos auxiliares del Poder Ejecutivo, integrados por los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, creados con la finalidad de apoyar al Gobierno del Estado en la realización de sus atribuciones o atención a las áreas de desarrollo prioritario. ..."

"Artículo 44. Los organismos públicos descentralizados serán creados por ley o decreto del Congreso del Estado u otro instrumento jurídico, dotados con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía jerárquica respecto de la administración pública central, por lo que, sólo estarán sectorizados a la Secretaría que se establezca por acuerdo del gobernador del Estado, a efecto de ejercer su coordinación, cualquiera que sea la estructura legal que adopten."

"Artículo 47. Las entidades de la administración pública paraestatal se agruparán por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de ellas, en relación a la esfera de competencia que determinen las leyes respectivas de las Secretarías que las coordinarán. Estarán sectorizadas a éstas, mediante el acuerdo que al efecto expida el gobernador del Estado.

"La coordinación comprenderá las actividades de planeación, programación, presupuestación y autorización de transferencias, así como el conocimiento de la operación y resultados de gestión."

³¹ **"Artículo 4.** Para el cumplimiento de su objeto, la comisión tendrá las siguientes atribuciones: ...

"XX. Apoyar técnicamente a las instancias del Poder Ejecutivo del Estado en lo relacionado a los asuntos de límites territoriales, como vocal ejecutivo de la Comisión de Límites Territoriales del Estado Libre y Soberano de Morelos."



general como representante de ese organismo descentralizado tiene como función mantener la coordinación con las Secretarías, dependencias, entidades y organismos federales, estatales y municipales, públicos, sociales y privados que intervengan en el desarrollo urbano, así como para definir las estrategias y atender y propiciar la solución de los asuntos relacionados con los límites territoriales.

159. A lo anterior se añade que, a través de la dirección técnica, la comisión tiene la atribución de realizar estudios de identificación física e integrar la información documental y cartográfica de los predios de interés o susceptibles de incorporarse como reserva territorial o para proyectos prioritarios del gobierno, así como coadyuvar, brindar apoyo y asesoría, a petición de los Municipios del Estado, en la integración de sus bienes territoriales (artículos 3, 14, 15 y 17).³²

160. Como se puede observar, el Ejecutivo del Estado de Morelos es el encargado de su administración pública, para lo cual cuenta con dependencias, organismos, Secretarías para poder cumplir con ese mandato constitucional, como

³² **Artículo 3.** La comisión, es un organismo público descentralizado de la administración pública paraestatal del Estado de Morelos, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado a la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo Estatal."

Artículo 14. Al frente de la comisión, habrá un director general, que será nombrado y removido libremente por el titular del Poder Ejecutivo Estatal o, previo acuerdo con el coordinador del sector, dicha designación quedará a cargo de la Junta de Gobierno, en términos de lo dispuesto en el decreto y en la ley orgánica.

"Corresponde al director general originalmente la representación legal de la comisión, así como el trámite y resolución de los asuntos de su competencia; quien para la mejor distribución, desarrollo y desempeño de sus atribuciones, podrá delegarlas en servidores públicos subalternos, siempre que no se trate de aquellas con carácter de indelegable, de acuerdo con la normativa aplicable."

Artículo 15. El director general, además de las señaladas en el artículo 12 del decreto y 66 y 84, de la ley orgánica, tiene las siguientes atribuciones: ...

"VII. Mantener coordinación con las Secretarías, dependencias, entidades y organismos federales, estatales y municipales. públicos, sociales y privados que intervengan en el desarrollo urbano, así como para definir las estrategias y atender y propiciar la solución de los asuntos relacionados con los límites territoriales."

Artículo 17. La Dirección Técnica, tiene las siguientes atribuciones específicas: ...

"IV. Realizar estudios de identificación física e integrar la información documental y cartográfica de los predios de interés o susceptibles de incorporarse como reserva territorial o para proyectos prioritarios del gobierno; ...

"VII. Coadyuvar, brindar apoyo y asesoría, a petición de los Municipios del Estado, en la integración de sus bienes territoriales."



es la Comisión Estatal de Reservas Territoriales, la cual tiene facultades para realizar estudios de identificación física e integrar la información documental y cartográfica, así como la de coadyuvar a las autoridades locales y federales, como a los Municipios para poder definir el territorio de éstos y ayudar a la solución de conflictos sobre límites territoriales.

161. En el caso, esta Primera Sala estima que el Poder Ejecutivo Local, a través de la Comisión Estatal de Reservas Territoriales, sí está facultado para coadyuvar en la controversia para resolver la delimitación territorial entre los Municipios participantes, pues es quien cuenta, por medio de la referida comisión, con los medios necesarios para poder emitir opiniones sobre los límites territoriales, por ejemplo, de los Municipios, por tener la capacidad de realizar estudios para identificarlos e integrar la documentación cartográfica en la que se haga constar la composición territorial de cada uno de ellos.

162. En ese sentido, la participación de la Comisión referida estuvo ajustada a derecho como una forma de coadyuvar a la solución de la controversia de determinación de los límites territoriales entre los Municipios de Hueyapan y Tetela del Volcán, al haber proporcionado información para que éstos pudieran llegar a un acuerdo sobre su delimitación territorial, lo cual consta en los acuerdos emitidos por la Comisión de Gobernación y Gran Jurado del Congreso Local, al realizar la audiencia de conciliación el quince y el veintisiete de enero, y el cuatro de febrero de dos mil veinte, como se desprende de la siguiente transcripción:

"En la Ciudad de Cuernavaca, Morelos, siendo las 12 horas con 30 minutos ... del **quince de enero de dos mil veinte**, ... reunidos los integrantes de la Comisión de Gobernación y Gran Jurado ... el representante legal del Municipio Indígena de Hueyapan ... y por otra parte ... la síndico municipal y representante legal del Municipio de Tetela del Volcán ... y del encargado de despacho de la Subsecretaría de Gobierno del Estado de Morelos; reunidos todos para llevar a cabo la Sesión Extraordinaria de la Comisión de Gobernación y Gran Jurado, así como la celebración y desahogo de la audiencia de conciliación de conformidad al artículo 192 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, respecto a la solicitud de intervención para que el Congreso del Estado de Morelos resuelva la controversia de límites territoriales entre los Municipios.

"Al respecto ... se generaron los siguientes acuerdos:



"ÚNICO. Que a fin de contar con todos los elementos suficientes y necesarios para precisar las delimitaciones territoriales entre ambos Municipios, en común acuerdo, y con el voto de los diputados y diputadas integrantes de esta comisión ... se decreta un receso de la misma para proceder a realizar un recorrido de manera física en el territorio en cuestión, a celebrarse a las diez horas del ... 20 de enero del año 2019 (sic); para lo cual se deberá constituir una comisión de este Congreso, así como de los representantes legales de la partes ... así como representantes del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Morelos, a fin de que definan en común acuerdo entre las partes, los límites territoriales que serán inmersos en el decreto que para tal fin emita esta comisión ... quedando notificados en este mismo acto para tal efecto para reanudar la presente audiencia de conciliación, fijándose las 10:00 horas del próximo día 27 de enero del año 2020 ...

"En la ciudad de Cuernavaca, Morelos, siendo las diez horas con veinte minutos ... del **veintisiete de enero de dos mil veinte**, ... reunidos los integrantes de la Comisión de Gobernación y Gran Jurado... el representante legal del Municipio Indígena de Hueyapan ... y por otra parte ... la síndico municipal y representante legal del Municipio de Tetela del Volcán; reunidos todos para llevar a cabo la Sesión Extraordinaria de la Comisión de Gobernación y Gran Jurado, así como la celebración y desahogo de la audiencia de conciliación de conformidad al artículo 192 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, respecto a la solicitud de intervención para que el Congreso del Estado de Morelos resuelva la controversia de límites territoriales entre los Municipios.

"Al respecto ... se generaron los siguientes acuerdos conciliatorios:

"PRIMERO. El Municipio de Hueyapan en voz de los ... concejal representante legal ... vocero municipal ... y asesor legal, manifestaron que se sujetarán a la determinación de límites territoriales que establezca la Comisión Estatal de Reservas Territoriales del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

"SEGUNDO. El Municipio de Tetela del Volcán en voz de los ... síndico municipal y representante legal del Ayuntamiento ... manifiestan que previo a que emitan una determinación relativa a un acuerdo conciliatorio, valorarán el proyecto que se les presente para tal efecto.



"**TERCERO.** En común acuerdo de las partes, ante la presencia de las y los diputados integrantes de la comisión ... así como representantes del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Morelos, manifiestan la voluntad de declarar en receso la presente audiencia de conciliación, a fin de que el Poder Ejecutivo a través de la Coordinación Estatal de Reservas Territoriales presente el mapa geoestadístico y/o expediente técnico que precise las coordenadas de los límites territoriales entre Tetela del Volcán y Hueyapan, Morelos, debiendo presentarlo a más tardar el próximo ... 30 de enero de 2020.

"**CUARTO.** En este acto se establece que la reanudación de la presente audiencia de conciliación, se realizará el próximo ... 04 de febrero de 2020, fijándose las 10:00 horas del día señalado. Por lo que en este mismo acto quedan formalmente notificados ..."

"En la ciudad de Cuernavaca, Morelos, siendo las 10 horas con 20 minutos del ... **cuatro de febrero de dos mil veinte**, ... reunidos los integrantes de la Comisión de Gobernación y Gran Jurado ... el representante legal del Municipio Indígena de Hueyapan ... y por otra parte ... la síndico municipal y representante legal del Municipio de Tetela del Volcán; reunidos todos para llevar a cabo la Sesión Extraordinaria de la Comisión de Gobernación y Gran Jurado, así como la celebración y desahogo de la audiencia de conciliación de conformidad al artículo 192 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, respecto a la solicitud de intervención para que el Congreso del Estado de Morelos resuelva la controversia de límites territoriales entre los Municipios.

"Al respecto ... se generaron los siguientes acuerdos conciliatorios:

"**PRIMERO.** Por parte del Municipio se manifiestan estar de acuerdo en las coordenadas y límites territoriales que previamente les fueron remitidas en archivo electrónico; archivos que a su vez fueron remitidos ante esta Comisión Legislativa por parte del Poder Ejecutivo.

"**SEGUNDO.** La representante legal del Municipio de Tetela del Volcán manifiesta que de las propuestas de límite territoriales que le fueron enviadas con antelación, existen dudas por parte de los núcleos ejidales, comunales y grupos representativos, mismos que solicitan se caminen los planos enviados; razón



por la cual se reserva la decisión sobre la determinación de las colindancias y límites territoriales.

"**TERCERO.** En virtud de que las partes no concretaron un acuerdo conciliatorio, ambas partes manifiestan su voluntad de continuar con el desahogo de las etapas procesales correspondientes hasta su total desahogo y resolución ..."

163. Como se observa del contenido de las audiencias referidas, el Municipio actor tuvo conocimiento de la participación del Ejecutivo Local a través de la Comisión Estatal de Reservas Territoriales para proporcionar información como el mapa geoestadístico o el expediente técnico para la delimitación territorial entre los Municipios participantes y de lo cual se dio por notificado en ese mismo acto; además, reconoce que tal información le fue proporcionada vía electrónica a las partes a fin de que manifestaran su conformidad o no, tal como lo realizaron en la audiencia de conciliación de cuatro de febrero de dos mil veinte, en la que el Municipio de Hueyapan aceptó las coordenadas y límites territoriales propuestos, mientras que el Municipio de Tetela del Volcán manifestó tener reservas para aceptar las propuestas referidas.

164. Por tanto, no es verdad que al Municipio actor se le haya dejado de notificar la intervención de la Comisión Estatal de Reservas Territoriales y que por ello se le hubiera impedido solicitar la participación de alguna otra institución que pudiera proporcionar información para la delimitación territorial de los Municipios participantes, pues en cada audiencia se dio por notificado y enterado de la intervención de dicho órgano y del personal del Ejecutivo Local.

165. Consecuentemente, queda acreditado que la Comisión Estatal de Reservas Territoriales como órgano sectorizado al Ejecutivo Local estaba facultada para coadyuvar en la solución de la controversia sobre la determinación de los límites territoriales entre los Municipios de Hueyapan y Tetela del Volcán y que a este último se le notificó la intervención de dicho órgano para tal fin. Por lo que es **infundado** el motivo de invalidez analizado.

166. **Violación al principio de publicidad por no haber sido ingresado el orden del día para la discusión del dictamen con proyecto de decreto en la página de Internet del Congreso Local.** Finalmente, el Municipio actor mani-



fiesta, en el **primer concepto de invalidez**, que el dictamen con proyecto de decreto que resuelve la controversia sobre la delimitación territorial entre los Municipios participantes no siguió el procedimiento previsto en los artículos 108 y 147 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, esto es, no fue publicado en el portal de Internet del Congreso Local, aun cuando fue incluido en fechas posteriores para su discusión ante el Congreso Local, sin que previamente hubiera sido publicado en dicho medio de comunicación.

167. Los artículos 108 y 147 del Reglamento para el Congreso Local disponen lo siguiente:

"**Artículo 108.** Programados en el orden del día, los dictámenes serán insertos para su publicidad en el portal de Internet del Congreso."

"**Artículo 147.** El Congreso contará con una página de Internet que deberá contener, entre otra información, la siguiente:

"a) Las convocatorias;

"b) Las iniciativas y dictámenes;

"c) El Semanario de los debates;

"d) La lista de los acuerdos y decretos emitidos por la Legislatura;

"e) El texto de la legislación de Morelos;

"f) Los actos auspiciados por el Congreso;

"g) La información de prensa;

"h) La información general de la Legislatura, de los diputados, de los grupos parlamentarios, de las comisiones, de la Mesa Directiva y del Congreso;

"i) Toda aquella resolución que el Pleno decida;



"j) La legislación estatal conforme a su publicación en el Periódico Oficial del Estado;

"k) Los contenidos inherentes a la información pública de oficio;

"l) Información general e histórica del Congreso;

"m) Datos biográficos, académicos y profesionales de los integrantes de la Legislatura;

"La coordinación del contenido de la página del Congreso será responsabilidad de la Coordinación de Comunicación Social."

168. Es cierto que tales numerales prevén que el Congreso Local debe contar con una página de Internet para hacer del conocimiento del público en general sobre sus actividades, los dictámenes, la lista de los acuerdos y decretos emitidos por la Legislatura, a fin de darles difusión y publicidad.

169. Sin embargo, no es un requisito esencial que provoque la invalidez del decreto impugnado, pues si bien no se desprende del expediente la publicación en la página de Internet, lo contundente, en el caso concreto, es que el Municipio actor tuvo conocimiento del procedimiento y participó en él, ya que no se advierte que algún diputado señalara que no tuvo el contenido del dictamen, previo a su votación y aprobación correspondiente.

170. Además, existe constancia en la copia certificada del expediente LIV/JPYg/007/2019, que resuelve dicho conflicto de la sesión extraordinaria de la Comisión de Gobernación y Gran Jurado celebrada el seis de marzo de dos mil veinte, en la que los diputados asistentes votaron dicho dictamen por mayoría de ellos a favor de la forma en que se fijaron los límites territoriales entre los Municipios de Hueyapan y Tetela del Volcán; sin que algún diputado manifestara desconocer el contenido del dictamen referido para su votación.

171. Asimismo, consta el oficio CGyGJ/LIV/077/2020, de veintiuno de mayo de dos mil veinte, suscrito por el presidente de la Comisión de Gobernación y Gran Jurado del Congreso Local, por medio del cual solicita al presidente de la



Mesa Directiva para que el dictamen en sentido positivo con proyecto de decreto que resuelve la controversia sobre la delimitación territorial entre los Municipios de Hueyapan y Tetela del Volcán fuera incluido en la orden del día de la sesión del Pleno inmediata a celebrarse.

172. Ello implica que el Municipio actor estuvo en condiciones de conocer los momentos en que podría discutirse el dictamen, tanto por la Comisión de Gobernación y Gran Jurado, así como del Pleno del Congreso, incluso por otros medios de comunicación vía Internet o redes sociales como Facebook o Youtube a través de los cuales se transmitieron las sesiones de dos³³ y treinta de junio,³⁴ tres de julio³⁵ de dos mil veinte en las que se discutió el dictamen con proyecto de decreto de la controversia que resuelve la delimitación territorial ente los Municipios participantes. De ahí, que sea **infundado** el concepto de invalidez.

173. Bajo esas líneas argumentativas, esta Primera Sala considera que se cumplieron las formalidades esenciales del procedimiento que resuelve la controversia sobre la delimitación de territorio entre los Municipios participantes y que concluyó con el decreto impugnado, porque se notificó el inicio del procedimiento, se dio la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas, la posibilidad de alegar y, finalmente, el conflicto fue decidido mediante una resolución en la que se dirimieron las cuestiones debatidas.

174. En efecto, por lo que se refiere a **la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias**, en la copia certificada del expediente número LIV/JPYG/007/2019 y en las pruebas ofrecidas por el Municipio actor consta el oficio JPYG/2ºAÑO/056/2019, de veintidós de noviembre de dos mil diecinueve, mediante el cual el Congreso Local ordenó notificar al Municipio de Tetela del Volcán el proveído de veintiuno de noviembre de ese año en el que se admitió el procedimiento para resolver la controversia sobre delimitación territorial, promovido por el Municipio de Hueyapan, y se ordenó correrle traslado con la solicitud

³³ Congreso Morelos TV-YouTube.

H. Congreso del Estado de Morelos. Sesión ordinaria del 2 de junio de 2020. | Facebook.

³⁴ Congreso Morelos TV-YouTube

H. Congreso del Estado de Morelos. Sesión ordinaria del 30 de junio de 2020. | Facebook.

³⁵ H. Congreso del Estado de Morelos. Sesión ordinaria del 3 de julio de 2020. | Facebook.



y documentos para que manifestara lo que a su interés conviniera, en el plazo de diez días. Consta también en las pruebas del Municipio actor que tal oficio fue recibido por el Municipio de Tetela del Volcán el veinticinco de noviembre de dos mil diecinueve y en atención a ese acuerdo, dicho Municipio, por conducto de su síndica municipal dio respuesta a esa solicitud mediante escrito presentado el nueve de diciembre de dos mil diecinueve.

175. Esto es, el Municipio actor, por medio de su síndica municipal, estuvo enterado del procedimiento sobre la controversia de delimitación territorial promovido por el Municipio de Hueyapan, lo que pone de manifiesto que conoció del inicio de ese procedimiento, fue notificado legalmente y dio respuesta a esa solicitud en la que manifestó lo que a su derecho estimó conveniente, para respetar el derecho de audiencia.

176. En cuanto a **la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas y la oportunidad de alegar** quedaron también colmados, ya que el Municipio actor ofreció pruebas desde la contestación a la solicitud del procedimiento referido y aquéllas fueron desahogadas mediante audiencia de catorce de febrero de dos mil veinte. Además, en ésta se dio el plazo para rendir alegatos, los cuales fueron presentados por el Municipio actor, aunque de las constancias no se alcanza a apreciar la fecha de presentación, lo relevante es que éstos fueron exhibidos.

177. Finalmente, el punto sobre el **dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas** quedó justificado también, porque el Congreso Local resolvió, por conducto de la Comisión de Gobernación y Gran Jurado, el procedimiento sobre la controversia de delimitación de territorio entre los Municipios participantes en sesión de seis de marzo de dos mil veinte, en el que aprobó el dictamen con proyecto de decreto y el cual fue enviado al Pleno del Poder Legislativo Local para su discusión y aprobación, lo cual ocurrió en sesión de tres de julio de dos mil veinte en el Decreto "693", el cual fue enviado al Ejecutivo Local para su publicación en el Periódico Oficial, realizada el ocho de julio de dos mil veinte.

178. Además, **en atención al principio de debido proceso, se considera que la votación de la comisión referida y del Pleno del Congreso Local sí fue la idónea**, en términos de los artículos 44 de la Constitución Política del



Estado de Morelos, 134 y 135 del Reglamento para el Congreso de dicha entidad federativa.

179. Para justificar esa conclusión, se debe atender a los precedentes que este Alto Tribunal ha resuelto sobre la validez o la invalidez de dichos preceptos legales.

180. En la acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020,³⁶ se analizó la inconstitucionalidad de la reforma al artículo 135 del reglamento citado.

181. En dicho asunto se hizo referencia a la acción de inconstitucionalidad 13/2000, en la que se analizó la reforma al artículo 44 de la Constitución Local, para pasar de una mayoría absoluta, a las dos terceras partes, respecto de la cual el Pleno reconoció su validez.

182. En el primer asunto referido se señaló que las reformas al Reglamento del Congreso Local se hicieron de acuerdo con el proceso ordinario para la formación de leyes. Se distinguió que para calificar los asuntos como de urgente y obvia resolución se requiere el voto de las dos terceras partes de los

³⁶ Resuelta en sesión de veintidós de abril de dos mil veintiuno, por mayoría de 9 votos a favor de declarar la invalidez del Decreto Número Seiscientos Cuarenta y Seis, que reforma el artículo 135, adicionando un párrafo, del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de febrero de dos mil veinte de los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de algunas consideraciones, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo únicamente por el argumento de no reunir la mayoría calificada, Piña Hernández, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek y Pérez Dayán; en contra la Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

Cabe señalar que el efecto de la declaración de invalidez del precepto legal referido fue la orden de la reviviscencia del contenido de este artículo 135 previo a las modificaciones impugnadas, esto es: **"Artículo 135.** Se entiende por mayoría simple, la que se obtenga de sumar más de la mitad de los diputados asistentes.

"Se entiende por mayoría absoluta, la que se obtenga de sumar el 50% más uno de los diputados integrantes de la Legislatura.

"Se entiende por mayoría calificada cuando se trate de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura."



diputados presentes (artículo 134)³⁷ y en el caso de formación o reforma de leyes o decretos, la Constitución Local exige una votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes del Congreso (artículo 44).³⁸

183. Así, se concluyó que para la aprobación de una iniciativa con carácter de ley o decreto en el Estado de Morelos debe ser aprobada por las dos terceras partes de los diputados integrantes.

184. En este sentido, la reforma aprobada al artículo 135 del Reglamento del Congreso³⁹ no cumplió con la mayoría calificada que se requería por desatender a las reglas del procedimiento, pues si la Legislatura se integra por 20 (veinte) diputados, la aprobación por las dos terceras partes implica que debe darse por al menos 14 (catorce) votos y no 13 (trece) como sucedió en ese caso.

185. Ello, porque si bien las dos terceras partes de 20 (veinte) son 13.33 (trece punto treinta y tres), debe acogerse una aproximación por exceso que

³⁷ **"Artículo 134.** Todas las votaciones se verificarán por mayoría simple a no ser en aquellos casos en que la Constitución, la ley y este reglamento exijan mayoría absoluta o calificada.

"Para calificar los asuntos como de urgente y obvia resolución, se requieren como mínimo los votos de las dos terceras partes de los diputados presentes."

³⁸ **"Artículo 44.** Para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto, necesita en votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura; la sanción y promulgación del Ejecutivo y su publicación en el órgano oficial del Estado; excepto en los casos expresamente determinados por esta Constitución."

³⁹ **"Artículo 135.** Se entiende por mayoría simple, la que se obtenga de sumar más de la mitad de los diputados asistentes.

Se entiende por mayoría absoluta, la que se obtenga de sumar el 50% más uno de los diputados integrantes de la Legislatura.

(Reformado [N. de E. este párrafo], P.O. 12 de febrero de 2020)

"Se entiende por mayoría calificada cuando se trate de las dos terceras partes de los diputados integrantes del total de la Legislatura, en cuya aritmética deberá situarse para las reformas señaladas en votaciones particulares, es decir, en las cuales deban concurrir por imperio de ley dicho porcentaje de diputados, que se tomará en consideración los siguientes criterios:

(Adicionado, P.O. 12 de febrero de 2020)

"Cuando el número de diputados que den las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura contenga una fracción, y el decimal sea menor a .49 se debe atender al entero inmediato inferior a dicha fracción.

(Adicionado, P.O. 12 de febrero de 2020)

"Cuando el número de diputados que den las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura contenga una fracción, y el decimal sea mayor a .49 se debe atender al entero inmediato superior a dicha fracción."



lleve a ajustarse al número inmediato superior 14 (catorce) y no al inmediato inferior 13 (trece), por razones funcionales, numéricas y de protección a los principios democráticos.

186. En la presente controversia constitucional, se estima que se cumplen con esas reglas de votación para su validez, tanto en la discusión por los diputados integrantes de la Comisión de Gobernación sobre el dictamen con propuesta de decreto de la resolución de la controversia sobre delimitación territorial, como propiamente el dictamen votado por el Pleno del Congreso Local.

187. Respecto a la **votación sobre el dictamen elaborado por la comisión** citada, se observa lo siguiente:

188. Se debe partir de la base que las decisiones tomadas por la comisión respectiva deben ser por mayoría simple y en caso de empate el presidente tiene el voto de calidad (artículo 64, segundo párrafo, del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos);⁴⁰ por mayoría simple se entiende la que se obtenga de sumar más de la mitad de los diputados asistentes (artículo 135, primer párrafo, del reglamento referido).

189. Por su parte, en el acuerdo parlamentario por el que se modifica la integración de las Comisiones Legislativas, comités y de la Junta Política y de Gobierno del Congreso del Estado de Morelos⁴¹ consta que la Comisión de Gobernación y Gran Jurado está integrada por 10 (diez) diputados (segundo punto del acuerdo referido).

190. Ahora bien, en la copia certificada del expediente LIV/JPyG/007/2019, (ofrecida como prueba por el Congreso Local demandado) que resuelve dicho

⁴⁰ **Artículo 64.** Las reuniones se llevarán a cabo con la mayoría de los integrantes de la comisión, debiendo estar presente su presidente y en caso de no existir el quórum se asentará en el acta la inasistencia de los diputados para los efectos correspondientes y se citará nuevamente.

"Las decisiones que se tomen durante las reuniones de la comisión serán por mayoría simple, en caso de empate el presidente tendrá voto de calidad."

"Cuando algún diputado disienta del dictamen de que se trate, podrá formular su voto particular, el cual debe presentar por escrito para ser anexado al mismo."

⁴¹ Publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el cinco de diciembre de dos mil veinte.



conflicto, consta la sesión extraordinaria de la Comisión de Gobernación y Gran Jurado celebrada el seis de marzo de dos mil veinte, en la que los diputados asistentes votaron dicho dictamen.

191. En el acta de la sesión referida se advierte que asistieron 9 (nueve) de los 10 (diez) diputados que integran la comisión citada y el dictamen fue votado por la mayoría de los que asistieron a favor de la forma en que se fijaron los límites territoriales entre los Municipios de Hueyapan y Tetela del Volcán, esto es, 8 (ocho) de los asistentes y una abstención, lo que implica que se cumplió con la mayoría simple (más de la mitad de los diputados asistentes) para la validez del dictamen; sin que algún diputado manifestara desconocer el contenido del dictamen referido para su votación.

192. Por lo que se refiere a la **votación del decreto impugnado por el Pleno del Congreso Local** se cumple también con ese requisito de votación idónea.

193. En el acta de la sesión ordinaria pública iniciada el treinta de junio y concluida el tres de julio de dos mil veinte, así como en la transmisión de dicha sesión en redes sociales, se advierte que asistieron a ésta 14 (catorce) diputados de los 20 (veinte) que lo integran.

194. En un primer momento, se solicitó que la **discusión del decreto impugnado se calificara como de urgente y obvia resolución**, lo cual fue sometido a votación. Así, de los 14 (catorce) diputados presentes, 11 (once) de ellos votaron a favor y hubo 3 (tres) abstenciones.

195. Ahora, si la regla es que para ser aprobada tal calificativa se requiere las 2/3 (dos terceras) partes de los diputados presentes (artículo 134, segundo párrafo, del reglamento citado), en ese caso las 2/3 (dos terceras) partes de los 14 (catorce) diputados asistentes son 9.33 (nueve punto treinta y tres) que, conforme a lo decidido en las acciones de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020, debe acogerse una aproximación por exceso que lleve a ajustarse al número inmediato superior 10 (diez) y no al inmediato inferior 9 (nueve), queda satisfecha al haber votado 11 (once) diputados de los presentes a favor de que la discusión del decreto impugnado fuera de urgente y obvia resolución.



196. En relación con la **discusión del decreto impugnado**, se observa lo siguiente:

197. En atención al acta de sesión digitalizada referida y de su transmisión en medios electrónicos consta que de los 20 (veinte) diputados que integran el Congreso Local, se encontraban presentes 14 (catorce) para la votación del dictamen con proyecto de decreto. La presidencia instruyó a la secretaria para que consultara a la asamblea, en votación nominal, si era de aprobarse el proyecto en lo general.

198. El resultado de la votación fue 13 (trece) a favor, 0 (cero) en contra y 0 (cero) abstenciones, con la observación siguiente: "ojo, cantaron 14", lo que implica que sí votaron los 14 (catorce) diputados que se encontraban presentes en ese momento, tal como queda corroborado con la videograbación de dicha sesión en las redes sociales⁴² en la forma siguiente:

Diputados	Votación
1. Dalila Morales Sandoval	A favor
2. José Luis Galindo Cortez	A favor
3. Rosalina Mazarí Espín	A favor
4. Ana Cristina Guevara Ramírez	A favor

⁴² H. Congreso del Estado de Morelos. Sesión ordinaria del 3 de julio de 2020. Facebook

En tal videograbación consta lo siguiente:

- En el minuto restante– 1:06:30 del video de la sesión, se da a conocer el proyecto con propuesta de decreto y se procede a la lectura de la versión sintetizada de aquél. La lectura termina en el minuto restante– 1:01:10 y, a continuación, se efectúa la votación para calificar el asunto como de obvia y urgente resolución.
- Una vez aprobada dicha propuesta se da paso a las intervenciones a favor y en contra del dictamen, como se observa en el minuto restante– 59:20.
- En el minuto restante– 53:20, se procede a la votación del dictamen. Después del voto de la diputada Naida Josefina Díaz Roca (voto 10), se da un silencio que dura desde el minuto restante –51:50 hasta el minuto– 42:45, momento en el que vota la diputada Alejandra Flores Espinoza (voto 11) y finalmente votan los tres diputados que integran la Mesa Directiva (votos 12, 13 y 14).
- Posteriormente, se informa que "la votación fue de 14 votos a favor, 0 en contra y 0 abstenciones", con lo cual se da por finalizada la discusión del asunto, en el minuto restante– 41:25 para terminar el video.



5. Elsa Delia González Solórzano	A favor
6. Marcos Zapotitla Becerro	A favor
7. Tania Valentina Rodríguez Ruiz	A favor
8. José Casas González	A favor
9. Maricela Jiménez Armendáriz	A favor
10. Naida Josefina Díaz Roca	A favor
11. Alejandra Flores Espinoza	A favor
12. Erika García Zaragoza	A favor
13. Ariadna Barrera Vázquez	A favor
14. Alfonso de Jesús Sotelo Martínez	A favor

199. Conforme a la regla ya referida, las 2/3 (dos terceras) partes de los 20 (veinte) diputados que conforman el Congreso Local son 13.33 (trece punto treinta y tres) que, conforme a la aproximación por exceso, se ajusta a 14 (catorce) diputados.

200. En el caso, los legisladores que votaron el decreto fueron 14 (catorce) que son el total de quienes votaron a favor del decreto referido, por lo que se cumple también con la regla citada para la validez del acto impugnado en el presente asunto.

201. Sobre esas bases, se estima que el proceso legislativo para la aprobación del Decreto Número 693 impugnado cumple con el debido proceso, lo que da lugar a determinar su validez.

202. En estas condiciones, esta Primera Sala estima ajustado a derecho el procedimiento por el que se resuelve la controversia sobre delimitación de territorio entre los Municipios de Tetela del Volcán y Hueyapan, en el que se confirma que este último tiene como territorio los Barrios de San Bartolo, San Jacinto, San Miguel, San Andrés, San Felipe y las Rancherías de Tlalcomulco, Huitzitziguiak, Olivar, Tenería; Los Tejocotes y se designa como Cabecera Municipal al Barrio de San Miguel, antes del Municipio de Tetela del Volcán y que quedaron segregados en ese acto, así como el decreto impugnado, sin que hubiera transgresión al derecho de audiencia.



203. En consecuencia, al haber resultado infundados los argumentos hechos valer por el Municipio actor, lo procedente es reconocer la validez del Decreto "693" impugnado.

204. Sin que esta Primera Sala deje de observar que con la presente resolución prejuzgue sobre la posibilidad de nuevas impugnaciones sobre el decreto controvertido que no fueron materia de esta controversia constitucional.

205. Por lo expuesto y fundado, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee respecto de los actos señalados en la demanda consistentes en los efectos y las consecuencias derivadas de la entrada en vigor del Decreto "693" impugnado, en términos del apartado IV de la presente resolución.

TERCERO.—Se reconoce la validez del "Decreto Número Seiscientos Noventa y Tres", por el que se resuelve la controversia sobre la delimitación territorial entre los Municipios de Hueyapan y Tetela del Volcán del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el ocho de julio de dos mil veinte.

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 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, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente.

Esta sentencia se publicó el viernes 28 de enero de 2022 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Tercera Parte
SEGUNDA SALA
DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 1 POR PRECEDENTES

RENTA. EL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN XXXII, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2020, ES DE NATURALEZA HETEROAPLICATIVA.

AMPARO EN REVISIÓN 329/2021. GRUPO CALIDRA, S.A. DE C.V. 20 DE OCTUBRE DE 2021. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. DISIDENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK, QUIEN MANIFESTÓ FORMULARÍA VOTO PARTICULAR. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: JORGE JIMÉNEZ JIMÉNEZ.

Ciudad de México, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, después de haber deliberado en la sesión pública del día 20 de octubre del 2021, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelven los autos relativos al amparo en revisión **329/2021**, interpuesto por **Grupo Calidra, Sociedad Anónima de Capital Variable** (la quejosa o recurrente en adelante) por conducto de su representante, en contra de la sentencia dictada el **18 de febrero de 2021**, en el juicio de amparo 29/2021 del índice del Juzgado Décimo Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.

1. PRIMERO.—**Hechos. Circunstancias del caso.** De la revisión efectuada a las constancias de autos, destacan los siguientes hechos:



2. **Grupo Calidra, Sociedad Anónima de Capital Variable**, es una sociedad mercantil cuyo objeto es, entre otros, la fabricación, compraventa, importación, exportación, maquila, distribución y promoción de artículos, y en general la realización de toda clase de actividades industriales y comerciales, incluyendo la exportación, importación de maquinaria, equipos, herramientas e implementos necesarios para el desarrollo del objeto social, a nivel nacional e internacional; dar o tomar dinero en préstamo con o sin garantía específica, y otorgar avales o garantías en operaciones con empresas que estén directamente relacionadas con los objetos o actividades de la sociedad; emitir cédulas, obligaciones, toda clase de títulos de crédito, certificados o documentos similares con intervención de las instituciones que señalen las leyes; la adquisición o disposición por cualquier medio legal de intereses, acciones, participaciones o partes sociales en otras compañías.

3. El 9 de diciembre de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y del Código Fiscal de la Federación.

4. La quejosa manifestó que con la entrada en vigor del artículo 28, fracción XXXII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se limita la deducción de un gasto indispensable como lo es el costo de los financiamientos contratados por los contribuyentes, cuando excedan los límites señalados, esto es, \$20'000,000.00 (veinte millones de pesos 00/100 M.N.), además de que se establece la pérdida definitiva de la deducción en caso de que no se agote en los 10 años siguientes.

5. Adujo que en el desarrollo y cumplimiento de su objeto social, ha adquirido la calidad de tenedora y administradora de un grupo de empresas cuyas actividades se vinculan con el sector extractivo, es decir, la actividad principal del grupo de empresas de las cuales es controladora, se encamina a la producción y comercialización de cal hidratada.

6. SEGUNDO.—**Procedimiento. Demanda de amparo.** La quejosa promovió juicio de amparo indirecto mediante escrito recibido el 13 de febrero de 2020, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, turnado el 14 siguiente al



Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa, señalando como autoridades responsables y actos reclamados los siguientes:

a) Del presidente de la República, la expedición y orden de publicación del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y del Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2019, en particular, el artículo 28, fracción XXXII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

b) Del Congreso de la Unión, integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, la iniciativa, discusión y aprobación del decreto antes referido.

7. La quejosa señaló como derechos violados los contenidos en los artículos 1o., 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

8. **Trámite de la demanda de amparo.** Mediante proveído de 17 de febrero de 2020, la Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, ordenó registrar la demanda con el número 300/2020, la admitió a trámite y solicitó a las autoridades responsables rindieran sus respectivos informes justificados.

9. Una vez rendidos los informes de las autoridades responsables y desahogadas las pruebas ofrecidas por la quejosa, el 27 de noviembre de 2020, el Juez del conocimiento inició la audiencia constitucional.

10. En cumplimiento a la circular SECNO/STCCNO/066/2021 de 29 de enero de 2021, emitida por el secretario técnico de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México remitió el juicio de amparo al Juzgado Décimo Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, mismo que quedó registrado con el número 29/2021.



11. **Sentencia del juicio de amparo.** Seguido el trámite del juicio, el 18 de febrero de 2021, el Juez del conocimiento dictó sentencia en la que sobreseyó en el juicio.

12. **Interposición del recurso de revisión.** Inconforme con la sentencia anterior, la quejosa interpuso recurso de revisión, por escrito presentado el 8 de marzo de 2021, ante el Juzgado Décimo Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.

13. **Trámite del recurso ante el Tribunal Colegiado.** El 25 de marzo siguiente, el presidente del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito admitió el recurso y lo registró con el número de expediente 46/2021.

14. **Interposición de la revisión adhesiva.** Mediante oficio presentado el 6 de abril de 2021, el presidente de la República por conducto de su representante interpuso recurso de revisión adhesiva, por acuerdo de 7 de ese mes y año el presidente del mencionado Tribunal Colegiado lo admitió a trámite.

15. **Resolución del Tribunal Colegiado.** En sesión de 8 de julio de 2021, el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito resolvió **revocar** la sentencia recurrida, **no sobreseer** en el juicio respecto del artículo 28, fracción XXXII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta y **declararse legalmente incompetente** para conocer del tema de constitucionalidad del precepto mencionado, por lo que ordenó remitir los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

16. **Competencia originaria de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Mediante acuerdo de 4 de agosto de 2021, el presidente de este Alto Tribunal tuvo por recibidos los autos y registró el toca con el número 329/2021, asimismo el Máximo Tribunal asumió su competencia originaria para conocer del recurso de revisión interpuesto por la quejosa, así como de la revisión adhesiva interpuesta por el presidente de la República.

17. **Avocamiento.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se avocó al conocimiento del asunto por acuerdo de 30 de septiembre de 2021 dictado por la presidenta de la misma, quien además determinó se remitieran los autos a la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.



18. TERCERO.—**Aspectos procesales. Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el asunto.¹

19. CUARTO.—**Oportunidad.** No se analizará la oportunidad de la interposición de los recursos de revisión principal y adhesiva, en virtud de que el Tribunal Colegiado del conocimiento estimó que fueron presentados oportunamente.

20. QUINTO.—**Legitimación.** No se examinará la legitimación de quienes interponen los recursos de revisión principal y adhesiva, dado que el órgano jurisdiccional del conocimiento concluyó que se interpusieron por parte legítima.

21. SEXTO.—**Procedencia.** Los recursos de revisión son procedentes.²

22. SÉPTIMO.—**Cuestiones necesarias para resolver el asunto.** A continuación se hace referencia a los conceptos de violación, la sentencia recurrida y la sentencia del Tribunal Colegiado del conocimiento.

23. **Demanda de amparo.** La quejosa formuló **5 conceptos de violación**, en los que planteó, fundamentalmente, lo siguiente.

24. En el **concepto de violación primero** manifestó que el artículo 28, fracción XXXII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, contraviene el **principio de proporcionalidad tributaria** contenido en el numeral 31, fracción IV, de la Constitución Federal, al establecer un límite para la deducción de intereses, que impide que se tribute de acuerdo a la verdadera capacidad contributiva de los gobernados.

¹ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83 de la Ley de Amparo; 11, fracción V, y 21, fracción XI, 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2013; toda vez que se interpone en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito en un juicio de amparo indirecto en el que se planteó la inconstitucionalidad del artículo 28, fracción XXXII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

² En virtud de que se interponen en contra de una sentencia dictada en la audiencia constitucional por un Juez de Distrito en la que se analizó la constitucionalidad del artículo 28, fracción XXXII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta. De modo que se surten los extremos del punto tercero, en relación con el segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013.



25. En ese sentido, alegó que los intereses que se pactan en cualquier operación de préstamo mercantil, obtención de créditos y, en general, por financiamientos, son gastos que deben ser considerados como estrictamente indispensables para la consecución de los objetivos de los contribuyentes, por tanto, al limitar tal deducción, se obliga al contribuyente a participar en una proporción mayor a su verdadera capacidad contributiva, pues la base del impuesto desconoce los gastos incurridos con motivo de dichos financiamientos.

26. En otro aspecto, refirió que la norma controvertida al establecer la cantidad de \$20'000,000.00 (veinte millones de pesos 00/100 M.N.) correspondiente al límite de intereses devengados, deba repartirse entre los miembros del grupo o partes relacionadas, ocasiona que tal limitante se diluya, a tal grado que la deducción que se permitirá por contribuyente sea prácticamente nula.

27. En el **concepto de violación segundo**, adujo que el artículo 28, fracción XXXII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, transgrede el principio de **equidad tributaria** al conceder sólo a determinados contribuyentes el beneficio de efectuar la deducción total de los intereses netos del ejercicio, dando un trato desigual a sujetos que se encuentran en una misma situación objetiva y, por ende, le genera una diversa consecuencia de derecho.

28. Ello, pues si bien el numeral impugnado establece una limitante para deducir los intereses netos del ejercicio que excedan del monto que resulte de multiplicar la utilidad fiscal ajustada por el 30%, se excluye de esa limitante a diversos contribuyentes, cuando los intereses deriven de deudas contratadas para financiar obras de infraestructura pública, así como para financiar construcciones, incluyendo la adquisición de terrenos donde se vayan a realizar las mismas, ubicados en territorio nacional, para financiar proyectos para la exploración, transporte, almacenamiento o distribución de petróleo y de hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, así como para otros proyectos, de ahí que se evidencie que se pasó por alto el principio de equidad tributaria.

29. Insiste que al establecerse que la cantidad de \$20'000,000.00 (veinte millones de pesos 00/100 M.N.) correspondiente al límite de intereses devengados, deba repartirse entre los miembros del grupo o partes relacionadas, implica un trato distinto dependiendo si pertenece a un grupo o no de sociedades, ocasionando que en el segundo supuesto las condiciones sean más desfavora-



bles, en virtud de que la deducción se reparte entre las empresas del grupo y se diluye, sin que exista una justificación para ello.

30. En el **tercer concepto de violación**, sostuvo que la norma impugnada transgrede los principios de **seguridad jurídica y legalidad tributaria** al introducir conceptos que resultan confusos y que imposibilitan, por una parte, conocer si se ubica en el supuesto normativo y, por otra, establece un procedimiento que crea una referencia circular lo que impide determinar la utilidad fiscal ajustada, así como el monto de intereses no deducibles que, en consecuencia, impactan directamente en el cálculo del impuesto a pagar.

31. En el **concepto de violación cuarto**, señaló que, si bien el Congreso cuenta con un margen amplio respecto de la libre configuración legislativa, no puede por ese simple hecho violar el principio de proporcionalidad tributaria en relación con las deducciones estructurales y justificar el menoscabo de los derechos de la quejosa en fines fiscales y extrafiscales arbitrarios, pues ello presupone una vulneración al derecho de los contribuyentes tutelados por la Constitución.

32. De esa forma, aun en el supuesto de que la norma que establece la limitante a las deducciones estructurales sea sometida al juicio de razonabilidad de la medida, los fines buscados por el legislador resultan desproporcionales en relación con los objetivos que pretende alcanzar al resultar inconstitucional el numeral controvertido.

33. Finalmente, en su **quinto concepto de violación**, manifestó que el citado precepto es inconstitucional al alterar situaciones de hecho y de derecho vigentes al tenor de otros actos jurídicos y normas que han generado derechos adquiridos en la esfera jurídica de la quejosa.

34. Afirma lo anterior en razón de que los efectos de la norma reclamada no se ven materializados hacia el futuro y respecto de los intereses devengados a partir de su entrada en vigor, sino que pretende regular situaciones ocurridas en periodos anteriores al inicio de su vigencia, en los cuales se generaron intereses como resultado de deudas contraídas por el contribuyente con efectos que se materializan en el transcurso del tiempo, con lo que es claro que se vulnera al **principio de irretroactividad**.



35. **Sentencia recurrida.** En las consideraciones, la Juez de Distrito determinó, en lo que interesa para la resolución del presente asunto, lo que a continuación se señala.

36. En el **considerando cuarto**, consideró **fundada** la causa de improcedencia planteada por el presidente de la República referente a que se actualizaba la prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, porque la sola entrada en vigor del precepto reclamado no le causaba perjuicio alguno a la moral quejosa, en virtud que la citada porción normativa es de naturaleza heteroaplicativa.

37. Para arribar a la anterior conclusión acudió al texto de los preceptos 5, fracción I y 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, esta última en relación con el diverso 107, fracción I, de la Constitución Federal, aplicado en sentido contrario, así como al del numeral tildado de inconstitucional, advirtiendo que le revestía el carácter de norma heteroaplicativa, contrario a lo expuesto por la parte quejosa, ya que para que se actualizara el supuesto relativo a no permitir la deducción de intereses netos era necesario que se dieran las siguientes condiciones:

a) Que el contribuyente haya tenido durante el ejercicio fiscal intereses devengados que excedan de \$20'000,000.00 (veinte millones de pesos 00/100 M.N.).

b) Que esa cantidad aplique conjuntamente a todas las personas morales sujetas al título II (De las personas morales) de la aludida ley, y establecimientos permanentes de residentes en el extranjero que pertenezcan a un mismo grupo o que sean partes relacionadas.

c) Que al finalizar el ejercicio fiscal se realice el cálculo relativo para obtener los intereses netos, consistentes en restar al total de los intereses devengados durante el ejercicio que deriven de deudas del contribuyente, el total de los ingresos por intereses acumulados durante el mismo periodo y los \$20'000,000.00 (veinte millones de pesos 00/100 moneda nacional).

d) Que al finalizar el ejercicio fiscal se realice el cálculo relativo para obtener la utilidad fiscal ajustada, la cual será la cantidad que resulte de sumar a la utilidad fiscal señalada en la fracción I del artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, el total de los intereses devengados durante el ejercicio que deriven



de deudas del contribuyente, así como el monto total deducido en el ejercicio por concepto de activos fijos, gastos diferidos y erogaciones realizadas en periodos preoperativos de conformidad con la Ley del Impuesto sobre la Renta y demás disposiciones fiscales.

e) Que los ingresos devengados sean mayores que los intereses acumulables.

f) Que el monto de los intereses no deducibles no sea cero o negativo, pues de ocurrir esto, se permitirá la deducción de la totalidad de los intereses devengados a cargo del contribuyente.

38. En ese sentido, estimó que para que la prohibición establecida en la norma reclamada causara perjuicio a la quejosa, era necesario que se actualizaran los elementos antes mencionados, pues la norma reclamada no la afectaba con su sola entrada en vigor, ya que se desconoce si en el ejercicio fiscal de 2020 obtendrá intereses devengados mayores a \$20'000,000.00 (veinte millones de pesos 00/100 M.N.) y, en su caso, si los intereses devengados serán mayores a los intereses acumulados para que sea procedente la limitante establecida en la norma controvertida, así como si los intereses deducibles no serán cero o negativo.

39. Asimismo, para determinar si existirán límites a la deducción de intereses de la quejosa, es necesario aplicar las fórmulas establecidas en el precepto reclamado, para así obtener los intereses netos y la utilidad fiscal ajustada, lo cual se podrá realizar en el siguiente ejercicio fiscal al presentar la declaración anual.

40. Finalmente, desestimó los medios probatorios ofrecidos por la peticionaria de amparo, ya que con ninguno de ellos acreditó situarse en los supuestos normativos del precepto reclamado.

41. Por lo anterior concluyó que se acreditaba la causa de improcedencia prevista en el numeral 61, fracciones XII y XIII, esta última en relación con el diverso 5o., fracción I, de la Ley de Amparo y 107, fracción I, de la Constitución Federal, aplicado en sentido contrario motivo por el cual **sobreseyó** en el juicio.



42. **Sentencia del Tribunal Colegiado.** En las consideraciones, los Magistrados del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito resolvieron, en lo que interesa para la resolución del presente asunto, lo que a continuación se señala.

43. En el **considerando cuarto** determinaron que la naturaleza de la norma reclamada es autoaplicativa, pues es imperativo acatar la prohibición establecida en ella sin necesidad de un acto posterior y distinto a su entrada en vigor, aun cuando se pudiera identificar, para efectos contables, el monto de los intereses netos hasta que se realice la declaración anual.

44. Además, desestimaron la causa de improcedencia propuesta por el presidente de la República, en la que afirmó que a la quejosa no le rige la norma impugnada, ya que esa disposición está dirigida a sujetos que tuvieran la calidad de personas morales y establecimientos permanentes de residentes en el extranjero que pertenezcan a un mismo grupo o que sean partes relacionadas.

45. Lo anterior, dado que de la literalidad del segundo párrafo de la fracción XXXII del artículo 28 de la Ley del Impuesto sobre la Renta prevé que es aplicable a todas las personas morales que rige el título II del propio ordenamiento, así como a los establecimientos permanentes de residentes en el extranjero que pertenezcan a un mismo grupo o que sean partes relacionadas; de ahí que la quejosa al encontrarse constituida como sociedad anónima tiene la calidad de persona moral, por lo que está constreñida a acatar esa disposición y es innecesario la demostración de que pertenece a un mismo grupo o que sea parte relacionada.

46. Por otra parte, el presidente de la República también planteó que la quejosa no acreditó contar con intereses devengados durante el ejercicio que excedan el importe de veinte millones de pesos, por lo que la norma reclamada no le causaba perjuicio, la cual desestimaron.

47. Lo determinaron así después de acudir a las diversas documentales aportadas por la quejosa, esto es, la copia certificada de la escritura pública en la que consta el objeto social, constancia de situación fiscal, declaración anual



normal y complementaria del impuesto sobre la renta del ejercicio fiscal de 2018, recibo bancario de pago de contribuciones federales, correspondientes a la declaración anual de impuesto sobre la renta del ejercicio fiscal de 2018, así como diversos contratos celebrados por la quejosa respecto de los cuales se generan intereses.

48. Del contenido de dichos documentos no había duda de que la quejosa es una persona moral constituida como sociedad anónima de capital variable con calidad de contribuyente del impuesto sobre la renta, además de que acreditó ubicarse en uno de los grupos contemplados en el precepto 24 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, de acuerdo con la relación de accionistas contenida en los instrumentos notariales que exhibieron como prueba.

49. Y si bien no era posible advertir con exactitud el monto de los intereses devengados, ello sería determinado hasta el final del ejercicio, pero era claro que por el monto de los créditos de la quejosa, el monto de los intereses será superior a la cantidad establecida en la norma reclamada.

50. Finalmente, procedieron a **revocar la sentencia recurrida y no sobreseer** en el juicio respecto del artículo 28, fracción XXXII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

51. En el **considerando quinto** determinaron **carecer de competencia** para conocer del recurso de revisión respecto de la regularidad constitucional del numeral controvertido ya que, de conformidad con los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Federal, 83 de la Ley de Amparo y 10, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción III, del Acuerdo General Número 5/2013, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, su estudio y resolución corresponde al Alto Tribunal.

52. OCTAVO.—**Insubsistencia o revocación de oficio de la resolución dictada por el Tribunal Colegiado del conocimiento.** Como se vio, el referido órgano jurisdiccional en el considerando **cuarto** de su resolución, analizó el agravio **primero** de la recurrente quejosa dirigido a combatir las consideraciones



del Juez de amparo al estimar actualizada la causal de improcedencia, resolviendo que resultaba **fundado** dicho agravo tendente a evidenciar que no se actualizó el motivo de inviabilidad previsto en los numerales 5o., fracción I, y 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, ya que el precepto reclamado ostenta el carácter de autoaplicativo, por lo que basta que sea contribuyente del impuesto sobre la renta para que se le ocasione un perjuicio.

53. Para arribar a la anterior conclusión el Tribunal Colegiado del conocimiento manifestó, en esencia, como sustento de su fallo, lo siguiente:

"...

"De la ejecutoria que precede derivó la jurisprudencia 2a./J. 27/2017, de rubro: 'RENTA. EL ARTÍCULO 151, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2014, AL ESTABLECER UN LÍMITE PARA LAS DEDUCCIONES PERSONALES, NO VIOLA EL DERECHO AL MÍNIMO VITAL.', que, si bien versa sobre el marco jurídico aplicable a las deducciones personales, su examen identifica el parámetro para establecer si una norma que regula esa institución fiscal tiene la naturaleza de autoaplicativa o heteroaplicativa.

"En ese sentido, con relación a la naturaleza de las disposiciones que restringen las deducciones debe tomarse en cuenta que, **con independencia de que la posibilidad de efectuar deducciones se toma en cuenta en el cálculo del impuesto sobre la renta anual**, lo que sucede con la presentación de la declaración del ejercicio, no impide considerar que desde la entrada en vigor del esquema de deducciones, los contribuyentes **están obligados a cumplir los requisitos y limitantes que la ley establece al efecto.**

"Los aspectos destacados son aplicables, ya que los diversos cálculos y procedimientos que son necesarios para identificar el monto de intereses netos y si este es posible de deducirse no implica mayor condición que cumplir con las operaciones que detalla la norma.

"Así, la limitante de deducción respecto de los intereses netos, conforme al cálculo para obtener su importe, se traduce en una exigencia cuya observancia



y efectividad no depende de un acto diverso a la entrada en vigor de la norma que le rige.

"En ese sentido, es evidente que la naturaleza de la norma reclamada es autoaplicativa, pues es imperativo acatar la prohibición establecida en ella sin necesidad de un acto posterior y distinto a su entrada en vigor, aun cuando se pueda identificar, para efectos contables, el monto de los intereses netos hasta que se realice la declaración anual.

"Por tanto, se debe **desestimar** la causa de improcedencia en estudio. ..."
(Subrayado añadido)

54. Más adelante el Tribunal Colegiado del conocimiento al hacerse cargo del estudio de las restantes causales de improcedencia que se hicieron valer manifestó lo siguiente:

"...

"Por otra parte, el propio presidente de la República también planteó que la quejosa no acreditó contar con intereses devengados durante el ejercicio que excedan el importe de veinte millones de pesos, por lo que la norma reclamada no le causa perjuicio.

"Al respecto, la disposición que regula el requisito de procedencia relativo a la demostración del interés jurídico en el juicio de amparo es la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo, que prevé: (lo transcribe)

"La citada hipótesis legal encuentra su origen en lo establecido por la fracción I del artículo 107 constitucional, de conformidad con la cual, el juicio de amparo es un medio de control de la constitucionalidad de los actos de las autoridades y, excepcionalmente, de los particulares, que se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, principio que reglamenta el diverso 5o. de la Ley de Amparo, al disponer, en lo conducente, que el juicio únicamente puede ser promovido por la parte a quien se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o, en su caso, por virtud de su especial situación frente al orden jurídico.



"...

"Como se dio noticia, de la literalidad de la norma reclamada, se advierte que contempla una regla de carácter prohibitivo, consistente en que no está autorizado a las personas morales la deducción de un importe de intereses netos mayor al 30% de la utilidad fiscal del ejercicio respectivo. **Prohibición que será aplicable únicamente si los intereses devengados derivan de la contratación de deudas mayores a veinte millones de pesos en el ejercicio.**

"De lo que se advierte una condición para que opere la disposición normativa reclamada, lo que no debe confundirse con una condición para su entrada en vigor, sino una condición de aplicabilidad a determinados sujetos a los que está dirigida la norma. Es decir, se trata de una norma autoaplicativa, dirigida a quienes superen el monto de los intereses de la contratación de deudas ahí establecido.

"Del juicio de amparo de origen, se advierte que la quejosa exhibió con la demanda diversas documentales, entre las cuales se encuentran:

"...

"Del contenido de los documentos descritos no hay duda de que la quejosa es una persona moral constituida como sociedad anónima de capital variable con la calidad de contribuyente obligada al pago del impuesto sobre la renta.

"Asimismo, de las constancias de autos se aprecia que la quejosa acreditó ubicarse en uno de los grupos contemplados por el artículo 24 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, de acuerdo con la relación de accionistas contenida en los instrumentos notariales que exhibieron como prueba de su parte, así como los contratos.

"También, que al momento en que se presentó la demanda de amparo, la empresa quejosa y sus subsidiarias tenían firmados al menos siete contratos de apertura de crédito con garantía hipotecaria y simples, por la cantidad total de \$3,930'844,000.00 (tres mil novecientos treinta y tres (sic) millones ochocientos cuarenta y cuatro mil pesos 00/100 moneda nacional) y uno diverso en cantidad de \$40'936,000.00 (cuarenta millones novecientos treinta y seis mil dólares,



moneda de curso legal de los Estados Unidos de América), por los que paga intereses.

"Al respecto, si bien no es posible advertir con exactitud el monto de los intereses devengados, sino que como se apuntó, ello será determinado hasta el final del ejercicio, es claro que por el monto de los créditos de la contribuyente, sin lugar a dudas, el monto de los intereses será superior a la cantidad establecida en la norma reclamada.

"Máxime si se considera que, al menos en dos mil dieciocho, época en la que ya se encontraban vigentes la mayoría de los contratos de crédito destacados, la contribuyente declaró como intereses devengados a cargo (créditos nacionales) la cantidad de **\$238'611,151.00 (doscientos treinta y ocho millones seiscientos once mil ciento cincuenta y un pesos 00/100 moneda nacional)**; cantidad que excede por mucho, la precisada en la norma reclamada.

"Incluso, de las propias constancias de autos se aprecian diversas documentales privadas, no objetadas, consistentes en comprobantes de transferencias bancarias, en las que se observan que, durante ese mismo ejercicio se realizaron transferencias bancarias para el pago de intereses en cantidades superiores al referido tope de \$20'000,000.00 (veinte millones de pesos 00/100 moneda nacional).

"En efecto, tan sólo en las páginas ochocientos diecinueve y ochocientos treinta del legajo de pruebas, se observa que se realizaron pagos en cantidades de \$16'312,667.00 (dieciséis millones trescientos doce mil seiscientos sesenta y siete pesos 00/100 moneda nacional) y \$18'084,913.00 (dieciocho millones ochenta y cuatro mil novecientos trece pesos 00/100 moneda nacional), por concepto de pago de intereses por los meses correspondientes a agosto y julio de dos mil dieciocho respectivamente, únicamente por los créditos contraídos con el Banco del Bajío, sociedad anónima, institución de banca múltiple; no obstante, obran otras documentales con las que se demuestra que efectivamente la quejosa ha devengado y pagado intereses superiores al límite establecido en la norma reclamada.

"Por tanto, se insiste en que la empresa quejosa acredita contar con diversos créditos fiscales que por su monto debe devengar intereses superiores al



establecido en la ley, siendo que su determinación exacta, como se indicó, será motivo de la declaración anual.

"Finalmente, se advierte que dichas deudas no fueron contratadas para financiar obras de infraestructura pública, ni las operaciones de empresas productivas del Estado o de los integrantes del sistema financiero en la realización de las operaciones propias de su objeto.

"Lo anterior evidencia que la quejosa es destinataria de la norma reclamada que le impide, desde su entrada en vigor, la deducción de la totalidad de los intereses netos devengados al finalizar el ejercicio relativo, involucrando cambios evidentes en su esquema contable y fiscal, aun cuando el cálculo deba efectuarse hasta al final del ejercicio fiscal.

"Por tanto, si la prohibición de la deducción total de los intereses aludidos, que nació con la entrada en vigor de la norma reclamada, produjo efectos perjudiciales a la quejosa, que está obligada a acatar la obligación relativa aplicando el procedimiento respectivo, es evidente que, no se configura la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo.

"Al no existir alguna otra causa de improcedencia pendiente de estudio, y no advertir este órgano colegiado se configure otra, lo procedente es **revocar la sentencia recurrida y no sobreseer en el juicio** respecto del artículo 28, fracción XXXII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta. ..." (Subrayado añadido)

55. Las anteriores consideraciones deben dejarse insubsistentes por este Tribunal Constitucional.

56. Ello es así, en la medida en que el Tribunal Colegiado del conocimiento no puede sostener al mismo tiempo que el artículo 28, fracción XXXII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en 2020, es una norma autoaplicativa y a la vez es una norma heteroaplicativa, pues ello resulta contradictorio.

57. En efecto, como se vio, el referido órgano jurisdiccional pretendió aplicar las consideraciones que, a su entender, sostuvo esta Segunda Sala al emitir la



jurisprudencia 2a./J. 27/2017 (10a.),³ para resolver que *los diversos cálculos y procedimientos que son necesarios para identificar el monto de intereses netos y si este [sic] es posible deducirse **no implica mayor condición que cumplir con las operaciones que detalla la norma.*** Por tal motivo, concluyó que la efectividad del precepto reclamado no depende de un acto diverso a su entrada en vigor, pues es imperativo acatar la prohibición de deducción que se establece en él.

58. Sin embargo, más adelante el citado órgano jurisdiccional al analizar la causal de improcedencia relacionada con el interés jurídico de la quejosa, consideró que la prohibición de deducción contenida en el precepto reclamado únicamente es aplicable cuando los intereses devengados derivan de la contratación de deudas mayores a \$20'000,000.00 (veinte millones de pesos 00/100 M.N.), de lo que se advierte **una condición para que opere, lo que no debe confundirse con una condición para su entrada en vigor, sino una condición de aplicabilidad a determinados sujetos a los que está dirigida la norma.**

59. Como se advierte, las consideraciones antes sintetizadas resultan contradictorias, en razón de que el Tribunal Colegiado del conocimiento sostiene que el artículo 28, fracción XXXII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en 2020, es autoaplicativo y heteroaplicativo a la vez, dado que, en un primer momento, sin mayor argumentación, considera que la prohibición de deducción que establece **no implica mayor condición** que realizar las operaciones que detalla; pero enseguida al examinar la causal de inviabilidad relativa al interés jurídico de la quejosa **señala que sí se requiere una condición para que opere**, consistente en que la prohibición de la deducción de intereses devengados debe derivar de la contratación de deudas mayores a \$20'000,000.00 (veinte millones de pesos 00/100 M.N.).

60. Es justamente la última consideración señalada la que revela la contradicción y no genera certeza respecto a la naturaleza autoaplicativa o heteroapli-

³ Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 75, febrero de 2020, tomo I, página 671, con número de registro digital: 2021587, de título y subtítulo: "RENTA. EL ARTÍCULO 151, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2014, AL ESTABLECER UN LÍMITE PARA LAS DEDUCCIONES PERSONALES, NO VIOLA EL DERECHO AL MÍNIMO VITAL."



cativa del precepto reclamado, dado que no puede desatender ni pasar por alto el límite inmanente derivado de su texto, que establece de manera diáfana que la limitante en la deducción de intereses devengados opera cuando deriven de la contratación de deudas que excedan los \$20'000,000.00 (veinte millones de pesos 00/100 M.N.).

61. Corrobora esto que el Tribunal Colegiado del conocimiento manifestara que la condición que establece el precepto reclamado no debe confundirse con **una condición para su entrada en vigor**; dado que la determinación de la naturaleza autoaplicativa o heteroaplicativa de una norma para la procedencia del juicio de amparo en su contra tiene como premisa que se encuentre en vigor, pues en caso contrario al no surtir efecto una norma por encontrarse en el periodo denominado vacancia, la jurisprudencia 2a./J. 81/95⁴ establece que se carece de interés jurídico para reclamar una norma en ese periodo, por lo que la acción de amparo resulta improcedente.

62. Adicionalmente, de manera opuesta a lo que resolvió el Tribunal Colegiado del conocimiento, el precepto reclamado no establece ninguna condición para su entrada en vigor, por el contrario, lo que implica son condiciones para que se actualicen los supuestos normativos que prevé y, con ello, sea procedente o no el juicio de amparo atendiendo a su naturaleza autoaplicativa o heteroaplicativa.

63. Así, la inminencia o no de la aplicación de los supuestos normativos previstos en el artículo 28, fracción XXXII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en 2020, a partir del pretendido ejercicio de valoración probatoria que realizó el Tribunal Colegiado del conocimiento, no es idónea para desentrañar su naturaleza autoaplicativa o heteroaplicativa, máxime si esa aplicación tiene como punto de partida la manifestación de la quejosa de que acredita su interés jurídico con la afirmación de que estará bajo los supuestos del precepto reclamado.

⁴ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo II, diciembre de 1995, página 289, con número de registro digital: 200656, de rubro: "AMPARO CONTRA LEYES. VACATIO LEGIS. CARENCIA DE INTERÉS JURÍDICO PARA RECLAMAR UNA LEY DURANTE ESE PERIODO."



64. Más aún, esta Suprema Corte ha determinado en la jurisprudencia 1a./J. 32/2005,⁵ que no se acredita un motivo indudable y manifiesto de improcedencia para desechar la demanda en el auto admisorio cuando se tienen que realizar consideraciones interpretativas respecto a si una norma es autoaplicativa o heteroaplicativa, propias de la sentencia, por mayoría de razón **en ésta no es posible tratar de justificar la naturaleza autoaplicativa de una norma con base en su inminente aplicación o en actos futuros inciertos.**⁶

65. En consecuencia, este Tribunal Constitucional procede a dejar insubsistente la resolución dictada por el Tribunal Colegiado del conocimiento y a pronunciarse respecto a los agravios formulados por la recurrente quejosa. En tal sentido resultan aplicables las tesis aisladas y jurisprudencia 2a. XXVIII/2001,⁷ 1a. CCVIII/2005,⁸ P./J. 22/2009⁹ y 2a. LXXXVI/2010,¹⁰ esta última en sentido opuesto.

⁵ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, mayo de 2005, página 47, con número de registro digital: 178541, que establece: "AMPARO CONTRA LEYES. NO SE ACTUALIZA UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA PARA DESECHAR LA DEMANDA, SI PARA ESTABLECER LA NATURALEZA HETEROAPLICATIVA O AUTOAPLICATIVA DE AQUÉLLAS EL JUEZ DE DISTRITO REQUIERE HACER CONSIDERACIONES INTERPRETATIVAS, PROPIAS DE LA SENTENCIA DEFINITIVA."

⁶ Al respecto es aplicable la tesis aislada del Pleno, Séptima Época, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 217-228, Primera Parte, página 28, con número de registro digital: 232029, de rubro: "LEYES HETEROAPLICATIVAS, IMPUGNACIÓN DE LAS. ES NECESARIO QUE EL ACTO DE SU APLICACIÓN SEA ACTUAL, NO INMINENTE."

⁷ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, marzo de 2001, página 199, con número de registro digital: 190085, de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. LA RESOLUCIÓN EMITIDA POR UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO QUE REVOCA LA SENTENCIA RECURRIDA, EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO EN EL PUNTO TERCERO, FRACCIÓN I, DEL ACUERDO 6/1999 DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUBLICADO EL 23 DE JUNIO DE 1999 EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, DEBE DECLARARSE INSUBSISTENTE POR ESTE ALTO TRIBUNAL CUANDO AL RECIBIR EL ASUNTO PARA RESOLVER SOBRE LA MATERIA DE SU COMPETENCIA ADVIERTE QUE LA INSTANCIA RESULTA IMPROCEDENTE."

⁸ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, enero de 2006, página 745, con número de registro digital: 176127, de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. LA RESOLUCIÓN EMITIDA POR UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO QUE REVOCA LA SENTENCIA RECURRIDA, EN TÉRMINOS DEL ACUERDO 5/2001 DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, DEBE DECLARARSE INSUBSISTENTE CUANDO AL RECIBIR EL ASUNTO ADVIERTE QUE AQUEL ES INCOMPETENTE POR MATERIA O TERRITORIO, ASÍ COMO ORDENAR SU REMISIÓN AL COMPETENTE."

⁹ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, abril de 2009, página 6, con número de registro digital: 167556, de rubro: "COMPETENCIA POR RAZÓN DE



66. Lo anterior con independencia de que en términos del punto décimo del Acuerdo Número 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal es competencia exclusiva del Tribunal Colegiado del conocimiento resolver lo relativo a las causales de improcedencia y sobreseimiento, siendo su obligación agotar el estudio de dicha temática estimándose inatacable la resolución que dicte al respecto, lo cual, como se dijo, se hizo incongruentemente. Al respecto son aplicables las jurisprudencias 2a./J. 101/2002,¹¹ 2a./J. 72/2006¹² y 2a./J. 86/2006.¹³

67. NOVENO.—Reexamen de los agravios formulados en el recurso de revisión principal interpuesto por la recurrente quejosa.

68. En el agravio **primero**, en esencia, aduce la recurrente que debe revocarse la sentencia recurrida, debido a que el Juez de amparo analizó de forma incorrecta la naturaleza del artículo 28, fracción XXXII, de la Ley del Impuesto

MATERIA. SI EN LA REVISIÓN EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ADVIERTE QUE EL JUEZ DE DISTRITO QUE RESOLVIÓ EL JUICIO DE AMPARO CARECÍA DE AQUÉLLA, DEBE REVOCAR LA SENTENCIA Y REMITIR LOS AUTOS AL JUEZ QUE CONSIDERE COMPETENTE."

¹⁰ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 447, con número de registro digital: 164176, de rubro: "AMPARO EN REVISIÓN. CUANDO SUBSISTEN TEMAS DE COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DELEGADA, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO NO PUEDE RESOLVER ESTOS ÚLTIMOS HASTA ENCONTRARSE DEFINIDOS LOS PRIMEROS Y SI LO HACE, SUS CONSIDERACIONES DEBEN DEJARSE INSUBSISTENTES."

¹¹ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVI, septiembre de 2002, página 272, con número de registro digital: 185882, de rubro: "SOBRESEIMIENTO. LA RESOLUCIÓN QUE DICTEN LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO CONFIRMANDO O REVOCANDO EL DECRETADO POR EL JUEZ DE DISTRITO, CONSTITUYE UNA DECISIÓN INATACABLE."

¹² Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, junio de 2006, página 247, con número de registro digital: 174840, de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. ES INATACABLE LA RESOLUCIÓN QUE DICTAN LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO CON FUNDAMENTO EN EL ACUERDO PLENARIO 5/2001, CONFIRMANDO O REVOCANDO EL SOBRESEIMIENTO DECRETADO POR EL JUEZ DE DISTRITO."

¹³ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, julio de 2006, página 397, con número de registro digital: 174606, de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEBE ANALIZAR TODAS LAS CUESTIONES DE PROCEDENCIA ANTES DE REMITIR EL EXPEDIENTE A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, PARA QUE SE HAGA CARGO DEL ESTUDIO DE LAS CUESTIONES DE CONSTITUCIONALIDAD (ACUERDO GENERAL PLENARIO 5/2001)."



sobre la Renta vigente en 2020, así como el contenido del artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, al sobreseer en el juicio.

69. Lo anterior porque, dicho precepto reclamado ostenta la naturaleza de una norma autoaplicativa, dado que con la adición de la fracción XXXII se elimina la posibilidad de deducir los intereses netos devengados cuando excedan el monto de \$20'000,000.00 (veinte millones de pesos 00/100 M.N.).

70. Además, se excluye de dicho límite de deducciones a los intereses que deriven de deudas contratadas para financiar obras de infraestructura pública, así como para financiar construcciones, incluyendo para la adquisición de terrenos donde se vayan a realizar las mismas, ubicados en territorio nacional; para financiar proyectos para la exploración, extracción, transporte, almacenamiento o distribución del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, así como para otros proyectos de la industria extractiva y para la generación, transmisión o almacenamiento de electricidad o agua, y rendimientos de deuda pública.

71. La entrada en vigor del precepto reclamado en la fracción indicada genera obligaciones y cargas para los contribuyentes que, como la recurrente quejosa, tienen contratados financiamientos que le generan intereses a cargo por un monto que excede en demasía de \$20'000,000.00 (veinte millones de pesos 00/100 M.N.).

72. Así, el precepto reclamado genera una limitación en la deducción de un gasto indispensable como lo es el costo de los financiamientos contratados por los contribuyentes, además establece la pérdida definitiva de la deducción en caso de que no se agote en los diez años siguientes.

73. Por tanto, la norma reclamada crea situaciones que no requieren de la actualización de alguna condición al modificar diversos aspectos o situaciones acontecidas con anterioridad.

74. De esa forma, basta que la quejosa se ubique en la categoría de contribuyente obligado a pagar mediante declaración, para que acredite el perjuicio



necesario para la procedencia del juicio de amparo, pues de ese modo se corroboran las circunstancias y posición individual frente a la norma reclamada.

75. En apoyo a lo expuesto, la recurrente señala que son aplicables las jurisprudencias P./J. 90/2006¹⁴ y 2a./J. 64/2007.¹⁵

76. En el agravio **segundo**, la recurrente aduce, en lo fundamental, que el Juez de amparo procedió contrariamente a lo dispuesto en los artículos 74 y 75 de la Ley del Amparo, al decretar el sobreseimiento, porque no analizó debidamente las pruebas que aportó, por lo que la sentencia reclamada se encuentra indebidamente fundada y motivada, resultando contraria a los principios de congruencia y exhaustividad.

77. Ello, porque las pruebas aportadas sí eran aptas para acreditar su interés jurídico para impugnar el precepto reclamado, pues con ellas se acreditaba que, además de su carácter de contribuyente, con anterioridad a su entrada en vigor había efectuado la deducción de intereses sin limitación alguna, por lo que se situaba en el supuesto normativo impugnado.

78. Que el Juez de Distrito se limitó a desestimar las pruebas aportadas sin exponer en forma clara y razonada las circunstancias especiales o razones particulares que lo hicieran llegar a esa conclusión, por el contrario, sustentó su fallo en cuestiones dogmáticas.

79. Lo anterior porque concluyó que con las pruebas que aportó se acreditaba su objeto social (escritura pública), que es contribuyente del impuesto

¹⁴ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, julio de 2006, página 6, con número de registro digital: 174752, de rubro: "COSTO DE LO VENDIDO. LOS ARTÍCULOS DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA REFORMADOS Y ADICIONADOS MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 1o. DE DICIEMBRE DE 2004, QUE ESTABLECEN DICHA DEDUCCIÓN, CONSTITUYEN UN SISTEMA JURÍDICO INTEGRAL DE CARÁCTER AUTOAPLICATIVO, POR LO QUE ES INNECESARIO QUE EL GOBERNADO SE SITUÉ EN CADA UNA DE LAS HIPÓTESIS QUE LO CONFORMAN PARA RECLAMARLO EN AMPARO INDIRECTO."

¹⁵ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1079, con número de registro digital: 172328, de rubro: "RENTA. EL ARTÍCULO 32, FRACCIÓN XXVI, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO ES DE NATURALEZA AUTOAPLICATIVA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2005)."



sobre la renta y tiene la obligación de presentar declaración (cédula de identificación fiscal), que en el ejercicio 2018 se devengaron intereses mayores al límite establecido en el precepto reclamado (declaración fiscal 2018), que realizó el entero de dicho impuesto por el ejercicio 2018 (recibo de contribuciones federales), y que contaba con obligaciones de pago que generarían intereses (contratos de crédito).

80. Material probatorio con el que acreditaba su interés jurídico para impugnar en amparo el numeral tildado de inconstitucional.

Análisis de los agravios

81. Por encontrarse íntimamente vinculados se procede al estudio conjunto de los argumentos formulados a título de agravios, los cuales resultan **infundados**.

82. Contrariamente a lo que aduce la recurrente quejosa, no debe revocarse la sentencia recurrida, dado que el Juez de amparo no analizó de forma incorrecta la naturaleza jurídica del artículo 28, fracción XXXII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en 2020.

83. En la sentencia sujeta a revisión el Juez de primer grado después de transcribir y parafrasear el artículo reclamado concluyó que ostenta la naturaleza de una norma heteroaplicativa, ya que para que se actualicen sus supuestos normativos, dentro de ello el relativo a no permitir la deducción de intereses netos, es necesario que se den las siguientes condiciones:

a) Que el contribuyente haya tenido durante un ejercicio fiscal intereses devengados que excedan de \$20'000,000.00 (veinte millones de pesos 00/100 moneda nacional);

b) Que esa cantidad aplique conjuntamente a todas las personas morales sujetas al título II (De las personas morales) de la aludida ley, y establecimientos permanentes de residentes en el extranjero que pertenezcan a un mismo grupo o que sean partes relacionadas;



c) Que al finalizar el ejercicio fiscal se realice el cálculo relativo para obtener los intereses netos, consistente en restar al total de los intereses devengados durante el ejercicio que deriven de deudas del contribuyente, el total de los ingresos por intereses acumulados durante el mismo periodo y los \$20'000,000.00 (veinte millones de pesos 00/100 moneda nacional);

d) Que al finalizar el ejercicio fiscal se realice el cálculo relativo para obtener la utilidad fiscal ajustada, la cual será la cantidad que resulte de sumar a la utilidad fiscal señalada en la fracción I del artículo 9 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, el total de los intereses devengados durante el ejercicio que deriven de deudas del contribuyente, así como el monto total deducido en el ejercicio por concepto de activos fijos, gastos diferidos, cargos diferidos y erogaciones realizadas en periodos preoperativos de conformidad con la Ley del Impuesto sobre la Renta y demás disposiciones fiscales;

e) Que los ingresos devengados sean mayores que los intereses acumulables; y,

f) Que el monto de los intereses no deducibles no sea cero o negativo, pues de ocurrir esto, se permitirá la deducción de la totalidad de los intereses devengados a cargo del contribuyente.

84. Así, resolvió que para que le afecte el precepto reclamado a la quejosa es necesario que se actualicen los supuestos antes señalados, pues no le depara perjuicio con su sola entrada en vigor, ya que se desconoce si en el ejercicio fiscal de 2020 obtendrá intereses devengados superiores a \$20'000,000.00 (veinte millones de pesos 00/100 M.N.) y, en su caso, si dichos intereses serán mayores a los intereses acumulados para que opere la limitante a la deducción, así como si no serán cero o negativos dichos intereses.

85. Además, para determinar si opera o no la limitante, el Juez de amparo señaló que era necesario aplicar las fórmulas previstas en el precepto impugnado, lo cual solo se podría realizar en el siguiente ejercicio fiscal al presentar la declaración anual, pues el penúltimo (sic) párrafo de la norma es expreso en tal sentido.



86. Por lo expuesto, el Juez de Distrito concluyó que, si bien desde la entrada en vigor de la norma reclamada existe la prohibición de deducción al establecerse un límite, también es que está condicionada a que se actualicen sus supuestos, pues incluso puede darse el caso de que la quejosa no rebase la cantidad de \$20'000,000.00 (veinte millones de pesos 00/100 M.N.) por intereses devengados, o que los intereses acumulados sean mayores a los intereses devengados y, en ese caso, no sería aplicable la limitante establecida, la cual sólo se puede tener certeza hasta que finalice el ejercicio fiscal y se puedan aplicar las fórmulas establecidas en la norma impugnada.

87. Incluso precisó el Juez de amparo que no basta la inminencia de la aplicación de la ley para que el amparo sea procedente, ya que la referida inminencia no actualiza o concreta el perjuicio en la esfera jurídica del gobernado de manera real y actual, lo cual constituye un requisito indispensable de procedencia del juicio de amparo.

88. En ese contexto, no asiste razón a la recurrente quejosa cuando aduce que, con la adición del precepto reclamado, al limitar la deducción de los intereses devengados, se acredita su naturaleza autoaplicativa.

89. Ello es así, porque como lo puso de relieve el Juez de amparo, para que se surtan los supuestos normativos del precepto reclamado deben actualizarse las condiciones que establece, dentro de ellas, a juicio de esta Suprema Corte, de manera primordial la consistente en que la existencia de **intereses devengados durante el ejercicio deriven de deudas que excedan \$20'000,000.00**, que servirán para el cálculo de los **intereses netos del ejercicio** que excedan del monto que resulte de multiplicar la utilidad fiscal ajustada por el 30%, cuya deducción se limita.

90. En efecto, el texto del artículo 28, fracción XXXII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, establece lo siguiente:

"Artículo 28. Para los efectos de este título, no serán deducibles:

" ...



"XXXII. Los **intereses netos del ejercicio** que excedan del monto que resulte de multiplicar la utilidad fiscal ajustada por el 30%.

"Esta fracción solo será aplicable a los contribuyentes cuyos **intereses devengados durante el ejercicio** que deriven de sus deudas excedan de \$20'000,000.00. Esta cantidad aplicará conjuntamente a todas las personas morales sujetas a este Título y establecimientos permanentes de residentes en el extranjero que pertenezcan a un mismo grupo o que sean partes relacionadas. Se considerará como grupo lo establecido por el último párrafo del artículo 24 de esta ley. Esta cantidad se repartirá entre las personas miembros del grupo o partes relacionadas, en la proporción de los ingresos acumulables generados durante el ejercicio anterior por los contribuyentes a los que les aplica esta fracción.

"Los intereses netos del ejercicio corresponderán a la cantidad que resulte de restar al total de los intereses devengados durante el ejercicio que deriven de deudas del contribuyente, el total de los ingresos por intereses acumulados durante el mismo periodo y la cantidad señalada en el párrafo anterior. Esta fracción no será aplicable cuando el monto de los intereses acumulados sea igual o superior al monto de los intereses devengados.

"La utilidad fiscal ajustada será la cantidad que resulte de sumar a la utilidad fiscal señalada en la fracción I del artículo 9 de esta ley, el total de los intereses devengados durante el ejercicio que deriven de deudas del contribuyente, así como el monto total deducido en el ejercicio por concepto de activos fijos, gastos diferidos, cargos diferidos y erogaciones realizadas en periodos preoperativos de conformidad con esta ley y demás disposiciones fiscales.

"La utilidad fiscal ajustada será determinada aun cuando no se obtenga una utilidad fiscal de conformidad con la fracción I del artículo 9 de esta ley o se genere una pérdida fiscal durante el ejercicio de conformidad con el párrafo primero del artículo 57 del mismo ordenamiento. En el caso que se genere una pérdida fiscal, se restará el monto de la misma de los conceptos señalados en el párrafo anterior. Cuando el monto de la utilidad fiscal ajustada resulte en cero



o en un número negativo, se negará la deducción de la totalidad de los intereses a cargo del contribuyente, salvo por el monto que no se encuentre sujeto a esta fracción.

"Para efectos de los párrafos anteriores, el total de los intereses devengados durante el ejercicio que deriven de deudas del contribuyente, sólo incluye los montos deducibles de conformidad con esta ley. Asimismo, el total de ingresos por intereses solo incluye los montos que se encuentren gravados durante el mismo ejercicio en términos de esta ley.

"Para efectos del cálculo señalado en esta fracción, el monto de la utilidad fiscal ajustada y los ingresos por intereses que tengan fuente extranjera, sólo se incluirán en estos conceptos por la misma proporción que deba pagarse el impuesto establecido por esta ley, después de disminuir los impuestos sobre la renta extranjeros acreditados en términos del artículo 5 de esta ley. Los ingresos acumulados y erogaciones deducibles para efectos de determinar el impuesto establecido en los artículos 176 y 177 de esta ley, no se encuentran comprendidos dentro de los cálculos establecidos en esta fracción.

"Para efectos de esta fracción, las ganancias o pérdidas cambiarias devengadas por la fluctuación de moneda extranjera no tendrán el tratamiento de intereses, salvo que deriven de un instrumento cuyo rendimiento sea considerado interés. Tampoco será considerado interés para efectos de esta fracción, las contraprestaciones por aceptación de un aval, salvo que se relacionen con un instrumento cuyo rendimiento sea considerado interés.

"El monto de los intereses no deducibles se determinará restando a los intereses netos del ejercicio, el límite determinado conforme a esta fracción. Si el resultado de este cálculo es cero o negativo, se permitirá la deducción de la totalidad de los intereses devengados a cargo del contribuyente de conformidad con esta fracción.

"El monto de los intereses netos del ejercicio que no sean deducibles de conformidad con esta fracción, podrán deducirse durante los diez ejercicios siguientes hasta agotarlo. El monto no deducido en los diez ejercicios siguien-



tes, será no deducible. Dichos intereses netos pendientes por deducir, tendrán que sumarse a los intereses netos del siguiente ejercicio y la cantidad resultante deberá cumplir con lo dispuesto por esta misma fracción. Se considera que los primeros intereses por deducir, son los correspondientes a los ejercicios anteriores. Para efectos de este párrafo, se aplicarán las mismas reglas señaladas en el artículo 57 de esta ley, salvo que algo distinto se señale expresamente en esta fracción. Lo dispuesto en este párrafo solo será aplicable si el contribuyente lleva un registro de los intereses netos pendientes por deducir, que esté a disposición de la autoridad fiscal.

"Lo dispuesto en esta fracción no será aplicable a los intereses que deriven de deudas contratadas para financiar obras de infraestructura pública, así como para financiar construcciones, incluyendo para la adquisición de terrenos donde se vayan a realizar las mismas, ubicados en territorio nacional; para financiar proyectos para la exploración, extracción, transporte, almacenamiento o distribución del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, así como para otros proyectos de la industria extractiva y para la generación, transmisión o almacenamiento de electricidad o agua. Esta fracción tampoco será aplicable a los rendimientos de deuda pública. Los ingresos que deriven de las actividades señaladas en este párrafo se tendrán que disminuir de la utilidad fiscal ajustada calculada de conformidad con esta fracción.

"Lo señalado en esta fracción no será aplicable a las empresas productivas del Estado, ni a los integrantes del sistema financiero en la realización de las operaciones propias de su objeto.

"Lo dispuesto en esta fracción sólo será aplicable cuando el monto de los intereses no deducibles determinado de conformidad con los párrafos anteriores sea superior al determinado de conformidad con la fracción XXVII de este artículo, en cuyo caso, dicha fracción no será aplicable.

"Lo señalado en esta fracción podrá determinarse, en el caso de sociedades pertenecientes a un mismo grupo de forma consolidada en los términos que dispongan las reglas de carácter general que al efecto emita el Servicio de Administración Tributaria.



"El cálculo señalado en esta fracción se realizará al finalizar el ejercicio fiscal de que se trate y se reflejará en la declaración anual correspondiente."
(Énfasis y subrayado añadidos)

91. Como se puede concluir, el precepto reclamado establece un imperativo categórico al disponer que **no serán deducibles los intereses netos del ejercicio**, así como que a los contribuyentes a los que les aplica dicha limitante en la deducción son aquellos cuyos **intereses devengados durante el ejercicio deriven de deudas que excedan de \$20'000,000.00.**

92. La principal condición para que la limitante en la deducción prevista en el numeral impugnado se actualice y genere un agravio o perjuicio en la esfera de sus destinatarios, requiere forzosa e ineludiblemente **la existencia de intereses netos** –lo que implica previamente la existencia de intereses devengados– **en el ejercicio fiscal**, ya que de otra manera no se surtiría el supuesto normativo principal de la norma.

93. Así, la sola entrada en vigor del precepto reclamado no genera carga u obligación alguna para los contribuyentes pues, como lo consideró el Juez de amparo, **ello depende del resultado que se obtenga al final del ejercicio**, por lo que no basta, como lo alega la recurrente quejosa, que tenga contratados financiamientos que le generen intereses a cargo que exceden el monto de \$20'000,000.00, pues como se verá más adelante, en el ejercicio fiscal 2020 no acreditó ese hecho.

94. Por tal motivo, no basta con que el precepto reclamado prevea una limitante en la deducción de los intereses y, en su caso, se genere la pérdida de la deducción de no agotarse en los diez ejercicios siguientes, para que se considere una norma autoaplicativa, pues, se reitera, la principal condición o determinante de sus efectos jurídicos es la existencia de intereses netos.

95. Es por ello que, como lo resolvió el Juez de Distrito y contrario a lo que señala la recurrente quejosa, la norma reclamada no crea situaciones por el solo hecho de entrar en vigor, sino que requiere de las condiciones descritas para que se actualicen sus supuestos normativos.



96. Debe destacarse que los sujetos a los cuales se encuentra dirigida la norma reclamada no tienen relación con su naturaleza autoaplicativa o heteroaplicativa, dado que la causal de improcedencia que estimó actualizada el Juez de amparo versa sobre las condiciones de aplicación de la norma, es decir, sobre si con su sola entrada en vigor causa perjuicio a la quejosa o sobre si es necesario un acto de aplicación para ello.

97. Además, los destinatarios de la norma reclamada no cobran relevancia en el caso, ya que sí le resulta plenamente aplicable a la quejosa al tratarse de una persona moral que se rige por el título II, "De las personas morales", "Disposiciones generales", capítulo II, "De las deducciones", sección I, "De las deducciones en general", en el que se encuentra ubicado el precepto y la porción normativa reclamada.

98. Por ende, no se acredita la naturaleza autoaplicativa del numeral reclamado y, consecuentemente, el interés jurídico para impugnarlo en amparo, con la simple circunstancia de ser contribuyente obligado a presentar declaración en el impuesto sobre la renta, como lo aduce la recurrente quejosa, pues este solo hecho no implica que en el ejercicio fiscal 2020 haya acreditado contar con intereses devengados que excedan \$20'000,000.00, presupuesto necesario para actualizar las hipótesis de la norma reclamada.

99. De esa forma, no resultan aplicables las jurisprudencias P./J. 90/2006¹⁶ y 2a./J. 64/2007,¹⁷ pues se refieren a supuestos normativos distintos a los aquí analizados, como se procede a explicar a continuación.

¹⁶ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, julio de 2006, página 6, con número de registro digital: 174752, de rubro: "COSTO DE LO VENDIDO. LOS ARTÍCULOS DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA REFORMADOS Y ADICIONADOS MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 1o. DE DICIEMBRE DE 2004, QUE ESTABLECEN DICHA DEDUCCIÓN, CONSTITUYEN UN SISTEMA JURÍDICO INTEGRAL DE CARÁCTER AUTOAPLICATIVO, POR LO QUE ES INNECESARIO QUE EL GOBERNADO SE SITUÉ EN CADA UNA DE LAS HIPÓTESIS QUE LO CONFORMAN PARA RECLAMARLO EN AMPARO INDIRECTO."

¹⁷ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1079, con número de registro digital: 172387, de rubro: "RENTA. EL ARTÍCULO 32, FRACCIÓN XXVI, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO ES DE NATURALEZA AUTOAPLICATIVA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2005)."



100. Ciertamente, no es la primera vez que esta Corte Constitucional examina la temática relativa a la limitación de las deducciones en el impuesto sobre la renta.

101. En la contradicción de tesis 27/2005 PL, fallada en sesión de 27 de marzo de 2006, por unanimidad de 10 votos, el Tribunal Pleno analizó las reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta vigentes a partir de 2005. En dicho asunto se resolvió que al establecer el **sistema normativo** de costo de lo vendido, la naturaleza de dichas normas era autoaplicativa, pues dada la complejidad de dicho sistema, era difícil establecer si su articulado es de aplicación condicionada o incondicionada, por lo que debía atenderse al núcleo esencial de la estructura; de ahí que si éste radicara en una vinculación de los gobernados al acatamiento del nuevo sistema sin mediar condición alguna, siendo innecesario que el gobernado se sitúe en cada una de las hipótesis del aludido sistema para impugnarlas en amparo, sino que bastaba que fuera contribuyente del impuesto de mérito.

102. Así, dicho precedente no es aplicable al caso en la medida en que, opuestamente a lo que aduce la recurrente, no se está ante la impugnación de un sistema normativo complejo, sino simple y sencillamente ante un precepto que limita una deducción estableciendo condiciones específicas para ello.

103. Por otra parte, al resolver los diversos amparos indirectos que dieron origen a la jurisprudencia 2a./J. 64/2007, esta Segunda Sala al analizar el artículo 32, fracción XXVI, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en 2005, consideró que al prever un límite en la deducción de la parte de los intereses derivados de deudas que tenga el contribuyente en exceso en relación con su capital en la proporción de 3 a 1, provenientes de capitales tomados en préstamo otorgados por una o más personas que se consideren partes relacionadas del causante residente en el extranjero, así como de los que provengan de capitales tomados en préstamo de una parte independiente residente en el extranjero, es de naturaleza autoaplicativa, o sea de individualización incondicionada, ya que la prohibición de deducir tales intereses conforme a las mencionadas reglas nace con la sola vigencia de la norma, es decir, se actualiza con la circunstancia de que el contribuyente se ubique en tales supuestos.



104. Esto es, esta Segunda Sala señaló que la adición del artículo 32, fracción XXVI, de la Ley del Impuesto sobre la Renta trajo como resultado la creación de situaciones concretas de derecho en torno de un sistema de deducción con el que venían operando los contribuyentes personas morales, pues el referido numeral establecía el conjunto de disposiciones relacionadas con la mecánica para determinar la parte del universo de intereses a cargo del contribuyente **que cumplan con la cualidad descrita y excedan el límite anteriormente señalado que**, consecuentemente, no serán deducibles, implicando cambios en su esquema contable y fiscal, sin que sea relevante el momento en que jurídica y fácticamente se actualiza la sanción de la propia norma consistente en el impedimento a deducir dichos intereses.

105. Sin embargo, dicho precedente tampoco es aplicable al presente caso, porque a diferencia de lo que establecía el artículo 32, fracción XXVI,¹⁸ de

¹⁸ "Artículo 32. Para los efectos de este título, no serán deducibles:

"...

"XXVI. Los intereses que se deriven de las deudas que tenga el contribuyente en exceso en relación con su capital, que provengan de capitales tomados en préstamo que hayan sido otorgados por una o más personas que se consideren partes relacionadas en los términos del artículo 215 de esta ley, siempre que el monto de las deudas sea superior al triple del monto del capital contable según el estado de posición financiera del contribuyente, sin considerar la utilidad o pérdida neta de dicho ejercicio.

"Asimismo, será aplicable lo dispuesto en esta fracción a los intereses que se deriven de las deudas que tenga el contribuyente en exceso en relación con su capital, que provengan de capitales tomados en préstamo de una parte independiente residente en el extranjero, cuando el contribuyente sea una parte relacionada de una o más personas en los términos del artículo 215 de esta ley.

"Para los efectos de determinar el monto de las deudas que excedan el límite señalado en el primer párrafo, se restará del saldo promedio anual de todas las deudas, la cantidad que resulte de multiplicar por tres el cociente que resulte de dividir entre dos la suma del capital contable al inicio del ejercicio y al final del mismo.

"Para los efectos del párrafo anterior, los contribuyentes deberán determinar el saldo promedio anual de las deudas, dividiendo la suma de los saldos al último día de cada uno de los meses del ejercicio, entre el número de meses del ejercicio. No se incluirán en el saldo del último día de cada mes los intereses que se devenguen en el mes.

"El monto de los intereses no deducibles a que se refiere esta fracción se determinará dividiendo el total de los intereses devengados en el ejercicio entre el saldo promedio anual de las deudas. El resultado obtenido se multiplicará por el monto de las deudas que excedan el límite a que se refiere el primer párrafo de esta fracción.



la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en 2005, el artículo 28, fracción XXXII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en 2020, es categórico y tajante al establecer, en su último párrafo –no en el penúltimo como lo adujo el Juez de amparo–, que el cálculo de los intereses netos **se realizará al finalizar el ejercicio fiscal de que se trate y se reflejará en la declaración anual correspondiente.**

106. De ese modo, si existe un cambio en la regulación normativa de las limitantes en la deducción de intereses, entonces tornaron las condiciones de

"No se considerarán para el cálculo del saldo promedio anual de las deudas a que se refiere el cuarto párrafo de esta fracción, los créditos hipotecarios constituidos sobre bienes inmuebles adquiridos en el ejercicio en el que se constituya la hipoteca o en el ejercicio inmediato anterior, siempre que se cumplan con los requisitos de información que para tales efectos señale el reglamento de esta ley. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable cuando el crédito hipotecario de que se trate lo hubiera otorgado una o más personas que se consideren partes relacionadas en los términos del artículo 215 de esta ley.

"Asimismo, no será aplicable el límite de las deudas con respecto al capital a que se refiere esta fracción, tratándose de los integrantes del sistema financiero en la realización de las operaciones propias de su objeto, siempre que cumplan con las reglas de capitalización que les correspondan en los términos de la legislación aplicable al sistema financiero ni a los contribuyentes que obtengan una resolución favorable en los términos que señala el artículo 34-A del Código Fiscal de la Federación, en la que se demuestre que las operaciones objeto de la resolución, se realizan a precios o montos de contraprestaciones que hubieran utilizado partes independientes, siempre que se trate de capitales tomados en préstamo que hayan sido otorgados por una o más personas que se consideren partes relacionadas en los términos del artículo 215 de esta ley y además presenten conjuntamente con la solicitud de resolución a que se refiere este párrafo, un dictamen emitido por contador público registrado, que contenga la metodología que demuestre que los precios o montos de la contraprestación son los que hubieran utilizado con o entre partes independientes en operaciones comparables.

"Cuando un contribuyente que sea parte relacionada de una o más personas en los términos del artículo 215 de esta ley, obtenga créditos de una parte independiente, no se considerará dicho crédito para determinar el límite de las deudas respecto al capital a que se refiere esta fracción, cuando el margen de utilidad que sea atribuible a las operaciones celebradas con sus partes relacionadas, resulte razonable aplicando cualquiera de los métodos establecidos en las fracciones IV, V o VI del artículo 216 de esta ley, siempre que obtenga una resolución favorable en los términos que señala el artículo 34-A del Código Fiscal de la Federación, en la que se demuestre que las operaciones objeto de la resolución, se realizan a precios o montos de contraprestaciones que hubieran utilizado partes independientes y presente conjuntamente con la solicitud de resolución a que se refiere este párrafo un dictamen emitido por contador público registrado, que contenga la metodología utilizada en la determinación de dicha utilidad, conforme a los requisitos que para tales efectos establezca el reglamento de esta ley."



aplicación de la jurisprudencia 2a./J. 64/2007, porque no nos encontramos ante el mismo o similar texto legal. Por el contrario, en el artículo 28, fracción XXXII, párrafo último, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en 2020, existe un mandato legal terminante en el sentido antes indicado (al final del ejercicio y en la declaración anual).

107. Es más, aun con la diferencia señalada esta Segunda Sala al resolver la contradicción de tesis 28/2008-SS, interpretó el numeral 32, fracción XXVI y el artículo 215, ambos de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en 2005, concluyendo que para la actualización de esa prohibición **era indispensable que el prestamista resida en el extranjero.**

108. Lo anterior, pues tratándose de partes relacionadas residentes en el país, el prestamista podrá deducir los intereses generados a su cargo, ya que el prestatario deberá considerar como ingreso acumulable su importe total; mientras que tratándose de adeudos celebrados con prestatarios residentes en el extranjero, el prestamista no podrá deducir los intereses derivados de la contraprestación en comento, en virtud de que el extranjero no se ubica en los alcances de la legislación tributaria mexicana; de ahí que el legislador, mediante las reglas de subcapitalización, ha buscado restringir la deducción de intereses derivados de deudas contraídas con prestamistas que son partes independientes residentes en el extranjero, cuando su monto excede en relación a su capital, pues con ello se evita reubicar en otras empresas (residentes en otro país) utilidades o pérdidas, así como disminuir su base imponible, lo cual no se presenta tratándose de préstamos otorgados por partes independientes nacionales, ya que la deducción por la prestamista de los intereses a su cargo, tiene su contrapartida en el ingreso que el prestatario percibe de los intereses y que deberá considerar como acumulable para efectos del impuesto sobre la renta. Estas consideraciones se vertieron en la jurisprudencia 2a./J. 73/2008.¹⁹

¹⁹ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, abril de 2008, página 682, con número de registro digital: 169812, de rubro: "RENTA. LA PROHIBICIÓN PARA DEDUCIR INTERESES, EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 32, FRACCIÓN XXVI Y 215 DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, VIGENTE EN 2005, SE ACTUALIZA SÓLO CUANDO EL ENDEUDAMIENTO PROVIENE DE UNA ENTIDAD EXTRANJERA."



109. Por otra parte, pero en el mismo sentido, no tiene razón la recurrente quejosa en los argumentos que formula en su agravio **segundo**.

110. Inversamente a lo que aduce la recurrente, el Juez federal no procedió en contra de lo dispuesto en los numerales 74 y 75 de la Ley de Amparo, al sobreseer en el juicio, ya que sí analizó debidamente las pruebas que aportó al juicio de amparo.

111. El Juez de Distrito en la sentencia recurrida resolvió que no pasaron inadvertidas las pruebas documentales exhibidas por la recurrente quejosa, pero con ninguna de ellas acreditó la aplicación de la norma impugnada y, por ende, la afectación a su esfera jurídica. Aunado a que la declaración de impuestos presentada es del ejercicio fiscal de 2018 y el precepto reclamado entró en vigor el 1 de enero de 2020.

112. Así, como lo resolvió el Juez de primer grado, las pruebas que aportó la recurrente quejosa no son aptas para acreditar su interés jurídico para promover juicio de amparo en contra del precepto reclamado, pues como ella misma lo manifiesta, sólo acreditan que es contribuyente del impuesto sobre la renta (cédula fiscal) y que en el ejercicio fiscal 2018 contrató financiamiento que generó intereses que pudo deducir sin limitación alguna (contratos de crédito); sin embargo, no acreditan los extremos de tener intereses netos (intereses devengados que excedan de \$20'000,000.00) en el ejercicio y que se reflejen en la declaración anual correspondiente, por lo que no se sitúa en los supuestos de la norma reclamada.

113. De esa forma, contrario a lo que alega la recurrente, el Juez de Distrito no se limitó a desestimar sin ningún argumento las pruebas que aportó, ya que a partir del examen de la naturaleza heteroaplicativa de la norma impugnada, concluyó que el acervo probatorio ofrecido por la quejosa recurrente no era apto para acreditar los supuestos normativos que actualizaran un perjuicio en su esfera jurídica.

114. Es más, opuestamente a lo que alega la recurrente, con las pruebas que ofreció, particularmente con su declaración fiscal del ejercicio fiscal de 2018,



el recibo de pago de contribuciones federales y los diversos contratos de crédito que exhibió, de ninguna manera se acredita que en el ejercicio fiscal contara con intereses netos en el ejercicio 2020, pues resulta un hecho notorio y evidente que es materialmente imposible que con pruebas de un ejercicio anterior demostrara la actualización de los supuestos normativos de la norma reclamada que requiere una prueba de un ejercicio posterior.

115. DÉCIMO.—**Revisión adhesiva.** Toda vez que resultaron infundados los agravios del recurso de revisión principal interpuesto por la quejosa, procede declarar sin materia el recurso de revisión adhesivo interpuesto por el presidente de la República, dada la naturaleza accesoria de este último con el primero, ello de conformidad con la jurisprudencia 2a./J. 166/2007.²⁰

116. DÉCIMO PRIMERO.—**Decisión.** En tal virtud, al haberse revocado de oficio la resolución del Tribunal Colegiado del conocimiento y reexaminado los agravios del recurso de revisión principal interpuesto por la quejosa, los cuales se estimaron infundados, lo procedente es confirmar la sentencia recurrida y sobreseer en el juicio de amparo en contra del artículo 28, fracción XXXII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente 2020.

117. En consecuencia, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se **sobresee** en el juicio de amparo en contra del artículo 28, fracción XXXII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en 2020.

²⁰ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, septiembre de 2007, página 552, con número de registro digital: 171304, de rubro: "REVISIÓN ADHESIVA EN AMPARO INDIRECTO. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA SI LA REVISIÓN PRINCIPAL RESULTA INFUNDADA."



TERCERO.—Queda sin materia la revisión adhesiva.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, comuníquese la anterior determinación al Tribunal Colegiado en cita, devuélvanse los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. El Ministro Javier Laynez Potisek emitió su voto en contra, quien manifestó que formulará voto particular.

En términos de lo previsto en los artículos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 27/2017 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de febrero de 2020 a las 10:09 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 14 de enero de 2022 a las 10:15 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 17 de enero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

RENTA. EL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN XXXII, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2020, ES DE NATURALEZA HETEROAPLICATIVA.

Hechos: Una persona moral promovió juicio de amparo indirecto en contra del artículo 28, fracción XXXII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en 2020, al considerar que resulta violatorio de los principios de seguridad jurídica, legalidad, proporcionalidad y equidad tributarias, así como de



irretroactividad de la ley, dado que con la adición y entrada en vigor de la porción normativa reclamada se limita la deducción de los intereses devengados acreditando con ello la naturaleza autoaplicativa de la norma.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que el artículo 28, fracción XXXII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en 2020, es de naturaleza heteroaplicativa.

Justificación: La citada porción normativa establece que no serán deducibles los intereses netos del ejercicio que excedan del monto que resulte de multiplicar la utilidad fiscal ajustada por el 30% (treinta por ciento) y que sólo será aplicable a los contribuyentes cuyos intereses devengados durante el ejercicio que deriven de sus deudas excedan de \$20'000,000.00 (veinte millones de pesos 00/100 M.N.). Ahora bien, la principal condición para que la limitante en la deducción prevista en el numeral de mérito se actualice y genere un agravio o perjuicio en la esfera de sus destinatarios para la procedencia del juicio de amparo, requiere forzosa e ineludiblemente que los intereses sobrepasen el monto referido por lo que, de conformidad con su último párrafo, el cálculo se realizará al finalizar el ejercicio fiscal de que se trate y se reflejará en la declaración anual correspondiente. En ese sentido, la sola entrada en vigor del citado precepto no genera carga u obligación alguna para los contribuyentes, pues ello depende del resultado que se obtenga al final del ejercicio, de ahí que su naturaleza sea heteroaplicativa.

2a./J. 36/2021 (11a.)

Amparo en revisión 329/2021. Grupo Calidra, S.A. de C.V. 20 de octubre de 2021. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas y Yasmín Esquivel Mossa. Disidente: Javier Laynez Potisek, quien manifestó formularía voto particular. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jiménez Jiménez.

Tesis de jurisprudencia 36/2021 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del ocho de diciembre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de enero de 2022 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 17 de enero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Subsección 2 POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NO TIENE ESE CARÁCTER LA NEGATIVA DEL EMPLEADOR A AUTORIZAR EL RESGUARDO DOMICILIARIO EN FAVOR DEL TRABAJADOR DE INSTITUCIONES DE SALUD PÚBLICA, COMO MEDIDA PREVENTIVA DE CONTAGIO DEL VIRUS SARS-CoV2.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 56/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO, DÉCIMO CUARTO Y DÉCIMO QUINTO DEL PRIMER CIRCUITO Y EL SEGUNDO DEL SÉPTIMO CIRCUITO, TODOS EN MATERIA DE TRABAJO. 27 DE OCTUBRE 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, QUIEN MANIFESTÓ FORMULARÍA VOTO PARTICULAR. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIA: ELIZABETH MIRANDA FLORES.

III. COMPETENCIA Y LEGITIMACIÓN

6. 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 5/2013 expedido por el Pleno de este



Alto Tribunal el trece de mayo de dos mil trece y el artículo quinto transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, vigente a partir del lunes siete de junio de dos mil veintiuno,⁴ toda vez que los criterios contendientes han sido sustentados por Tribunales Colegiados de distintos circuitos, en materia de trabajo, cuya especialidad corresponde a esta Segunda Sala.

7. 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 los Magistrados integrantes de uno de los tribunales contendientes.

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, 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 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

⁴ "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."



Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de



tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."⁵

"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 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

⁵ 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.



que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan."⁶

"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 dejen 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."⁷

9. 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

⁶ 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.

⁷ 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,⁸ 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 en relación con 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 del Tribunal Pleno de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES."⁹ y la tesis aislada

⁸ 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.

⁹ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, p. 77, con número de registro digital: 189998, de texto: "Los artículos 107, fracción XIII, de la



P. L/94, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."¹⁰ del 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. 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. Decimoquinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el recurso de queja 51/2020

14. Ese asunto tuvo su origen en los antecedentes siguientes:

a. Una persona que afirmó desempeñar la categoría de médica especialista "A" en el ISSSTE, promovió juicio de amparo indirecto contra diversas autoridades

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."

¹⁰ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 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."



de ese instituto, a los que reclamó la omisión de ejecutar la guía para la des-reconversión de las unidades médicas: Nueva normalidad, emitida por dicho instituto, como consecuencia de la negativa de autorizarle el resguardo domiciliario que solicitó a efecto de proteger su salud, derivado de la pandemia ocasionada por el SARS-CoV2, por encontrarse en una situación de vulnerabilidad.

b. El Juez de Distrito desechó de plano la demanda al considerar que el acto reclamado carece del carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo, por lo que consideró se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con los diversos 1o. y 5o., fracción II, de la Ley de Amparo.

c. Inconforme, la quejosa interpuso recurso de queja, el cual fue declarado fundado por el Tribunal Colegiado.

15. En la parte que interesa, el Tribunal Colegiado consideró:

a) Son fundados los agravios, pues si bien de la demanda de amparo se advierte que la quejosa atribuye diversos actos al ISSSTE en su calidad de patrón, también lo hace en su calidad de ente asegurador, pues indicó que la unidad médica que le corresponde le negó la licencia médica bajo el argumento de que tiene controlada su hipertensión arterial.

b) La Ley del ISSSTE establece que corresponde a dicho instituto brindar a sus derechohabientes servicios de salud.

c) De acuerdo con la "Guía para la des-reconversión de las Unidades médicas: Nueva normalidad", las personas trabajadoras ubicadas en alguno de los supuestos deberán realizar el procedimiento aplicable para la expedición de licencias médicas o dictaminación por invalidez, según sea el caso, con la finalidad de salvaguardar sus derechos laborales.

d) La Segunda Sala ha sostenido que cuando se atribuye al IMSS la omisión de responder una solicitud en materia de pensiones, el juicio de amparo es procedente a efecto de garantizar la protección efectiva del derecho de petición. Sin embargo, una vez conocida la respuesta, el asegurado deberá acudir a la vía ordinaria laboral en materia de seguridad social.



e) En el caso, las disposiciones que se consideran violadas se refieren a la protección de la salud y la vida de las personas y no a cuestiones relacionadas con la seguridad social. Además, el Alto Tribunal ha sostenido que el ISSSTE, en la relación administrativa que sostiene con los derechohabientes, actúa con imperio, por lo que debe ser considerado como autoridad para efectos del juicio de amparo.

f) En ese contexto, debido a que la parte quejosa reclama la protección del derecho a la salud y a la vida, así como la continuación de resguardo mediante el trabajo a distancia, por tratarse de una persona vulnerable, exigiendo la aplicación de normas sanitarias relacionadas con la pandemia que originó el virus SARS-CoV2, es que se está en presencia de actos de autoridad, pues de acuerdo con la afirmación de la promovente existe un acto u omisión por parte del ISSSTE que podría vulnerar el derecho a la salud.

g) De esa manera, el juicio de amparo indirecto es procedente, ya que el ISSSTE es un organismo descentralizado que está facultado para emitir actos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas de manera unilateral u obligatoria, o bien puede incurrir en omisión de actos que, de realizarse, crearían, modificarían o extinguirían situaciones jurídicas.

h) Al no actualizarse la causa de improcedencia invocada por el Juez de Distrito para desechar la demanda, lo procedente es declarar fundado el recurso de queja, a fin de que se provea lo conducente en cuanto a la demanda promovida, sin que pueda desecharse por el motivo analizado.

B. Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 42/2020.

16. Ese asunto tuvo su origen en los siguientes antecedentes:

a) Una persona que ocupa el puesto de enfermera en el IMSS, promovió juicio de amparo indirecto en contra de la jefa de Servicios de Prevención y Promoción de la Salud para los Trabajadores del hospital en el que presta su servicio, a quien reclamó la omisión de autorizar el resguardo domiciliario, no obstante encontrarse en un supuesto de vulnerabilidad.



b) Seguida la secuela procesal, el Juez de Distrito dictó sentencia en la que concedió el amparo a la parte quejosa para el efecto de que se le otorgara la medida preventiva de resguardo domiciliario, siempre que subsista la emergencia sanitaria o cambie el semáforo respectivo y no se suspendan, modifiquen o concluyan las medidas que privilegian el resguardo domiciliario, quedando vinculada la autoridad de abstenerse de iniciar procedimiento administrativo, aunado a que debe continuar cubriendo el pago del sueldo y prestaciones correspondientes.

c) Inconforme, la autoridad responsable interpuso un recurso de revisión, el cual fue resuelto en el sentido de confirmar la sentencia recurrida.

17. En la parte que interesa, el Tribunal Colegiado consideró:

a) Son infundados los agravios relativos a que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVIII, en relación con el artículo 5o., ambos de la Ley de Amparo.

b) La omisión reclamada a la responsable reúne las características propias de un acto de autoridad, al no aplicar en beneficio de la quejosa el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de marzo de dos mil veinte relativo al Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), así como la negativa de concederle resguardo domiciliario a pesar de que pertenece a un grupo vulnerable, que afecta su derecho humano a la salud, tutelado en el artículo 4o., párrafo cuarto, de la Constitución Federal.

C. Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 68/2020.

18. Ese asunto tuvo su origen en los siguientes antecedentes:

a) Una enfermera adscrita a la Unidad Médica de alta Especialidad del IMSS, promovió juicio de amparo indirecto contra el subdelegado del IMSS en Veracruz, así como en contra de otros funcionarios del mencionado instituto, a quienes reclamó la negativa de otorgarle resguardo domiciliario con motivo de



la contingencia sanitaria derivada del virus SARS-CoV2, no obstante ser persona vulnerable por padecer una enfermedad renal crónica e hipertensión arterial sistémica.

b) El Juez de Distrito admitió a trámite la demanda de amparo y seguido el procedimiento dictó sentencia en la que sobreseyó al considerar que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con los diversos 1o., fracción I, y 5o., fracción II, aplicado en sentido contrario, ambos de la Ley de Amparo.

c) Inconforme, la quejosa interpuso recurso de revisión, el cual fue resuelto en el sentido de confirmar la sentencia recurrida.

19. En la parte que interesa, el Tribunal Colegiado consideró:

a) En la jurisprudencia 2a./J. 164/2011, la Segunda Sala ha sostenido que para estimar que se actualiza la existencia de un acto de autoridad es necesaria la existencia de un órgano del Estado que establezca una relación de supra a subordinación con un particular; que esa relación tenga nacimiento en la ley; que dote al órgano del Estado de una facultad administrativa cuyo ejercicio sea irrenunciable, al ser de naturaleza pública la fuente de tal 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 afectan la esfera legal del particular; y, que para emitir esos actos no sea necesario acudir a los órganos judiciales ni precise el consenso de la voluntad del afectado.

b) En cambio, las relaciones de coordinación son entabladas entre particulares en materia de derecho civil, mercantil o laboral, cuyas controversias deben ser dirimidas ante un tribunal, mientras que las de subordinación se dan entre gobernantes y gobernados en materias de derecho público, donde la voluntad del gobernante se impone directamente y de manera unilateral sin necesidad de la actuación de un tribunal, existiendo como límite a su actuación los derechos humanos contenidos en la Constitución.

c) Conforme a lo expuesto se concluye que la relación establecida entre la quejosa y las autoridades señaladas como responsables en el juicio de amparo indirecto es de coordinación, la cual está regulada por el derecho laboral, pues



el acto reclamado consiste en la negativa de otorgarle resguardo domiciliario ante la contingencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, lo que se traduce en el cumplimiento de una prestación de trabajo que por regla general no es reclamable en la vía constitucional.

d) En ese contexto, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 62, fracción XXIII, en relación con los artículos 1o., fracción I, y 5o., fracción II, aplicado en sentido contrario, todos de la Ley de Amparo.

e) Sin que asista razón a la recurrente en lo relativo a que el juicio de amparo no se analizó que en el contexto sanitario del país, pues no era factible que la quejosa promoviera demanda ante la autoridad laboral, ya que no se habrían llevado a cabo las audiencias, pues con independencia de ello destaca que lo reclamado deriva de una relación laboral, condición ante la que no es posible variar la naturaleza de la relación entre las partes, aunado a que ya fueron reactivadas las actividades de las autoridades ordinarias.

IV.2. Segundo requisito: punto de toque y diferendo en los criterios interpretativos

20. Esta Segunda Sala considera que el segundo requisito no queda cumplido únicamente en relación con el criterio sustentado por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito. Sin embargo, sí se cumple respecto de los criterios sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito.

21. Lo anterior, porque el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito analizó un recurso de queja derivado de un juicio de amparo en el que la quejosa reclamó diversos actos en contra del ISSSTE, a quien atribuyó no sólo la calidad de patrón, sino también la de ente asegurador, pues indicó que la unidad médica que le corresponde le negó la licencia médica, en el contexto de la pandemia generada por el SARS-CoV2, bajo el argumento de que tiene controlada su hipertensión arterial.

22. En ese sentido, el Tribunal Colegiado llegó a la conclusión de que la relación entre las partes era entre el ente asegurador y la asegurada; de ahí que



la negativa de otorgar una licencia médica a la quejosa tiene el carácter de acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, en tanto que el ISSSTE está obligado a brindar a los derechohabientes los servicios de seguridad social, entre ellos, el de salud.

23. En cambio, el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, respectivamente, emitieron ejecutoria en un recurso de revisión, derivado de un juicio de amparo en el que se reclamó del IMSS, en su calidad de patrón, la negativa de autorizar el resguardo domiciliario, como medida preventiva para evitar el contagio del virus SARS-CoV2, no obstante que la quejosa se encuentra en una situación de vulnerabilidad.

24. El Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, se pronunció en el sentido de que en el contexto de la pandemia generada por el virus que provoca la enfermedad COVID-19, la negativa del IMSS, en su calidad de empleador, de conceder el resguardo domiciliario a una persona trabajadora de dicha institución es un acto de autoridad, ya que implica que el patrón equiparado no aplicó en favor de la parte trabajadora el *"Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)."* publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de marzo de dos mil veinte.

25. Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito resolvió que la relación que existe entre la trabajadora quejosa y el IMSS es de coordinación, la cual está regulada por el derecho laboral. Por tanto, concluyó que el acto reclamado fue emitido por la responsable en su calidad de patrón equiparado pues la pretensión de la parte quejosa era que se le otorgara permiso para ausentarse de sus labores, por lo que es improcedente el juicio de amparo.

26. Si bien podría considerarse que los mencionados órganos colegiados analizaron un mismo problema jurídico, consistente en determinar si la negativa para ausentarse de las labores, como medida de resguardo para evitar el contagio del SARS-CoV2, constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo,



lo cierto es que el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito no partió de hechos similares a los que analizaron el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito.

27. Ello, en virtud de que el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito sustentó su criterio en el hecho de que la demanda de amparo fue promovida contra el ISSSTE no sólo en su carácter de patrón, sino como ente asegurador, al haber negado la licencia médica para ausentarse de sus labores.

28. En cambio, en los juicios de amparo que dieron origen al recurso de revisión del que conocieron el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, se atribuyó al IMSS, en su calidad de patrón, la negativa de autorizar resguardo domiciliario como medida de prevención de contagio del virus SARS-CoV2.

29. De acuerdo a lo anterior, no se configura la contradicción de tesis denunciada únicamente en relación con el criterio sustentado por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, atendiendo a que fueron las particularidades del caso sometido a su estudio, las que influyeron en el criterio que adoptó, pues analizó el acto reclamado en un contexto en el que la quejosa no sólo se ostentó como trabajadora del ISSSTE, sino también como asegurada.

30. En cambio, sí se actualiza la contradicción de criterios entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, debido a que las consideraciones de los órganos contendientes contienen conclusiones distintas entre sí, respecto de un mismo problema jurídico.

31. Lo anterior, porque como ya se comentó, ambos tribunales analizaron un recurso de revisión derivado de un juicio de amparo en el que se señaló como autoridad responsable al IMSS, al que en calidad de patrón se le atribuyó la negativa de resguardo domiciliario en el contexto de la contingencia sanitaria



generada por el virus SARS-CoV2, no obstante que la quejosa se encuentra en una situación de vulnerabilidad.

32. En ese sentido, la discrepancia entre las posturas sustentadas por los Tribunales Colegiados consiste en determinar si la negativa de autorizar al trabajador de instituciones de salud pública, el resguardo domiciliario como medida preventiva de contagio del virus SARS-CoV2, constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo.

IV.3. Tercer requisito: elementos constitutivos de la hipótesis y surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción

33. Es posible concluir que los criterios de los tribunales contendientes reflejan una discrepancia relacionada con la negativa de autorizar el resguardo domiciliario como medida preventiva de contagio del virus SARS-CoV2, al encontrarse la quejosa en una situación de vulnerabilidad: es decir, si constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo indirecto.

34. En virtud de lo anterior, la pregunta a responder para solucionar la presente contradicción es: **¿La negativa de autorizar al trabajador de instituciones de salud pública, el resguardo domiciliario como medida preventiva de contagio del virus SARS-CoV2, por encontrarse el quejoso en una situación de vulnerabilidad constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo?**

V. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

35. 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 omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

"Para los efectos de esta ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general."

36. 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 omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

37. Además, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esa fracción y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

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. 164/2011,¹¹ 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 la negativa de autorizar el resguardo domiciliario derivado de la pandemia generada por el SARS-CoV2, en la situación de que la quejosa argumenta encontrarse en un estado de vulnerabilidad, constituye o no un acto de autoridad, es importante definir cuál es la naturaleza del acto reclamado.

41. Para ello, es importante tener en cuenta que los **artículos 132, fracción XIX Bis y 512-D Ter de la Ley Federal del Trabajo, establecen:**

"Artículo 132. Son obligaciones de los patrones:

"...

¹¹ 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.



"XIX Bis. Cumplir con las disposiciones que en caso de emergencia sanitaria fije la autoridad competente, así como proporcionar a sus trabajadores los elementos que señale dicha autoridad, para prevenir enfermedades en caso de declaratoria de contingencia sanitaria."

"Artículo 512-D Ter. En el caso de que las autoridades sanitarias competentes hubieren determinado la suspensión de labores con motivo de una declaratoria de contingencia sanitaria, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social ordenará medidas necesarias para evitar afectaciones a la salud de los trabajadores, sin perjuicio de la imposición de las sanciones que correspondan y del ejercicio de las facultades de otras autoridades."

42. De conformidad con los citados preceptos legales, es obligación de los patrones cumplir con las disposiciones que en caso de emergencia sanitaria fije la autoridad competente, así como proporcionar los elementos que señale dicha autoridad a efecto de prevenir enfermedades. Además, en el caso de que se determine la suspensión de labores, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social ordenará las medidas necesarias para evitar afectaciones a la salud de los trabajadores

43. En el caso de la emergencia sanitaria derivada del SARS-CoV2, conviene contextualizar que el once de marzo de dos mil veinte, la Organización Mundial de la Salud emitió declaratoria de pandemia.

44. Como consecuencia, el veintitrés de marzo de dos mil veinte, el Consejo de Salubridad General publicó en el Diario Oficial de la Federación, el *"Acuerdo por el que el Consejo de Salubridad General reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria, así como se establecen las actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia"*.

45. El veinticuatro de marzo de dos mil veinte se publicó en el referido medio de difusión oficial el *"Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)"*,



mediante el cual el secretario de Salud instruyó a los sectores público, privado y social, entre otras, las prácticas¹² siguientes:

¹² **Artículo segundo.** Las medidas preventivas que los sectores público, privado y social deberán poner en práctica son las siguientes:

"a) Evitar la asistencia a centros de trabajo, espacios públicos y otros lugares concurridos, a los adultos mayores de 65 años o más y grupos de personas con riesgo a desarrollar enfermedad grave y/o morir a causa de ella, quienes en todo momento, en su caso, y a manera de permiso con goce de sueldo, gozarán de su salario y demás prestaciones establecidas en la normatividad vigente indicada en el inciso c) del presente artículo. Estos grupos incluyen mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, menores de 5 años, personas con discapacidad, personas con enfermedades crónicas no transmisibles (personas con hipertensión arterial, pulmonar, insuficiencia renal, lupus, cáncer, *diabetes mellitus*, obesidad, insuficiencia hepática o metabólica, enfermedad cardíaca), o con algún padecimiento o tratamiento farmacológico que les genere supresión del sistema inmunológico;

"b) Suspender temporalmente las actividades escolares en todos los niveles, hasta el 17 de abril del 2020, conforme a lo establecido por la Secretaría de Educación Pública;

"c) Suspender temporalmente las actividades de los sectores público, social y privado que involucren la concentración física, tránsito o desplazamiento de personas a partir de la entrada en vigor de este acuerdo y hasta el 19 de abril del 2020.

"Las dependencias y entidades de la administración pública federal y las organizaciones de los sectores social y privado, deberán instrumentar planes que garanticen la continuidad de operaciones para el cumplimiento de sus funciones esenciales relacionadas con la mitigación y control de los riesgos para salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) y garantizar los derechos humanos de las personas trabajadoras, en particular los señalados en el inciso a) del presente artículo, y de los usuarios de sus servicios.

"En el sector público, los titulares de las áreas de administración y finanzas u homólogos o bien las autoridades competentes en la institución de que se trate, determinarán las funciones esenciales a cargo de cada institución, cuya continuidad deberá garantizarse conforme al párrafo anterior.

"En el sector privado continuarán laborando las empresas, negocios, establecimientos mercantiles y todos aquéllos que resulten necesarios para hacer frente a la contingencia, de manera enunciativa, hospitales, clínicas, farmacias, laboratorios, servicios médicos, financieros, telecomunicaciones, y medios de información, servicios hoteleros y de restaurantes, gasolineras, mercados, supermercados, misceláneas, servicios de transportes y distribución de gas, siempre y cuando no correspondan a espacios cerrados con aglomeraciones.

"Las relaciones laborales se mantendrán y aplicarán conforme a los contratos individuales, colectivos, contratos ley o Condiciones Generales de Trabajo que correspondan, durante el plazo al que se refiere el presente acuerdo y al amparo de la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional.

"Todo lo anterior, con estricto respeto a los derechos laborales de las y los trabajadores, en los sectores público, social y privado;

"d) Suspender temporalmente y hasta nuevo aviso de la autoridad sanitaria, los eventos masivos y las reuniones y congregaciones de más de 100 personas;

"e) Cumplir las medidas básicas de higiene consistentes en lavado frecuente de manos, estornudar o toser cubriendo boca y nariz con un pañuelo desechable o con el antebrazo; saludar aplicando las recomendaciones de sana distancia (evitar saludar de beso, de mano o abrazo) y recuperación efectiva para las personas que presenten síntomas de SARS-CoV2 (COVID-19) (evitar contacto con



a) Evitar la asistencia a centros de trabajo, espacios públicos y otros lugares concurridos, a los adultos mayores de 65 años o más y grupos de personas con riesgo a desarrollar enfermedad grave y/o morir a causa de ella, **quienes en todo momento, en su caso, y a manera de permiso con goce de sueldo, gozarán de su salario y demás prestaciones establecidas en la normatividad vigente.**

b) Suspender actividades escolares, así como aquellas que involucren la concentración física, tránsito o desplazamiento de personas, garantizando la continuación de las funciones esenciales.

c) Las dependencias y entidades de la administración pública federal y las organizaciones del sector privado y social, deberán instrumentar planes que garanticen la continuidad de operaciones para el cumplimiento de las funciones esenciales relacionadas con la mitigación y control de riesgos para la salud que implica el virus SARS-CoV2 y **garantizar los derechos humanos de las personas trabajadoras.**

d) En el sector privado continuarán laborando empresas, negocios y establecimientos necesarios para hacer frente a la contingencia.

e) Las relaciones laborales se mantendrán y aplicarán conforme a los contratos individuales, colectivos, contratos ley o condiciones generales de trabajo que correspondan, durante el plazo al que se refiere el presente acuerdo y al amparo de la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.

f) Todo lo anterior, con estricto respeto a los **derechos laborales** de los trabajadores, en los sectores público, social y privado;

otras personas, desplazamientos en espacios públicos y mantener la sana distancia, durante los 15 días posteriores al inicio de los síntomas); y,

"f) Las demás que en su momento se determinen necesarias por la Secretaría de Salud, mismas que se harán del conocimiento de la población en general, a través del titular de la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud."



46. El treinta de marzo de dos mil veinte, el Consejo de Salubridad General publicó en el Diario Oficial de la Federación el "*Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)*," señalando que la Secretaría de Salud determinaría todas las acciones necesarias para atender la emergencia sanitaria.

47. El treinta y uno de marzo siguiente, fue publicado el "*Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS CoV2*", en el que se ordenó la suspensión inmediata de todas las actividades no esenciales y se definieron como esenciales, entre otros, los servicios de salud, seguridad pública y sectores fundamentales de la economía. Además, se determinó que el "**resguardo domiciliario** *corresponsable se aplica de manera estricta a toda persona mayor de 60 años de edad, estado de embarazo o puerperio inmediato, o con diagnóstico de hipertensión arterial, diabetes mellitus, enfermedad cardíaca o pulmonar crónicas, inmunosupresión (adquirida o provocada), insuficiencia renal o hepática, independientemente de si su actividad laboral se considera esencial. El personal esencial de interés público podrá, de manera voluntaria, presentarse a laborar; ...*"

48. El catorce de mayo de dos mil veinte, se publicó el "*Acuerdo por el que se establece una **estrategia para la reapertura de las actividades** sociales, educativas y económicas, así como un sistema de semáforo por regiones para evaluar semanalmente el riesgo epidémico relacionado con la reapertura de actividades en cada entidad federativa así como establecer las acciones extraordinarias*" mediante las cuales se determinó la estrategia para la apertura consistente en tres etapas, señalando mediante colores las actividades laborales, educativas y el uso de espacio público.

49. El veintinueve de mayo de dos mil veinte, el secretario de Salud, conjuntamente con los titulares de las Secretarías de Economía, del Trabajo y Previsión Social, así como el Instituto Mexicano del Seguro Social, publicaron el "*Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos Técnicos para la Reapertura de las actividades económicas*", implementado con el objeto de lograr un **retorno o la continuidad de las actividades laborales seguro, escalonado y responsable**, estableciendo como principios rectores, los siguientes:



a. Privilegiar la salud y la vida: que busca que las **personas trabajadoras** se protejan y cuiden de sí mismas y de sus familiares, así como **mejorar la seguridad y la salud en el entorno laboral**.

b. Solidaridad y no discriminación: **Solidaridad con personas empleadoras y trabajadoras**, sin distinción alguna, debiendo **apoyar a las personas trabajadoras** que tienen a su cargo menores cuyas escuelas están cerradas o el cuidado de personas adultas mayores o con enfermedades crónicas.

c. Economía moral y eficiencia productiva: **el regreso a las actividades laborales** debe darse en el marco de una nueva **cultura de seguridad y salud en el trabajo**.

d. Responsabilidad compartida: la efectividad de las medidas es tarea de todos.

50. De esta manera, se categorizaron los centros de trabajo de acuerdo al tipo de actividad que realizan, al riesgo epidemiológico en el que se encuentran, el tamaño del centro de trabajo y las características internas y se establecieron las estrategias generales de promoción de **la salud y seguridad sanitaria en el entorno laboral**.

51. El treinta y uno de julio de dos mil veinte, la Secretaría de la Función Pública publicó el "*Acuerdo por el que se establecen los criterios aplicables para la administración de los recursos humanos en las dependencias y entidades de la administración pública federal para mitigar la propagación del coronavirus COVID-19*", en el que se **autorizó** a los servidores públicos, la posibilidad de desarrollar **trabajo en casa**, en los casos en que su desempeño sea posible, disposición que se determinó **obligatoria para las personas calificadas en estado de vulnerabilidad**, quedando exceptuadas de la aplicación de dicho acuerdo, las secretarías de Salud, Defensa Nacional, Marina, Seguridad y Protección Ciudadana, la Guardia Nacional, personal del Servicio Exterior Mexicano, así como el IMSS, ISSSTE, los Institutos Nacionales de Salud y Alta Especialidad y demás instituciones relacionadas con los servicios de salud, protección civil, además de las que se determinen como esenciales y que deban prestarse de manera presencial.



52. El ocho de diciembre de dos mil veinte se publicó la política nacional de vacunación que incluye cinco etapas que atienden a la priorización de la población, enfocada en la edad de las personas.

53. El veintisiete de julio de dos mil veintiuno, la Secretaría de Salud emitió el "*Acuerdo por el que se da a conocer el medio de difusión de la nueva metodología del semáforo por regiones para evaluar el riesgo epidemiológico que representa la enfermedad grave de atención prioritaria COVID-19*", el cual prevé, entre otros aspectos que las **personas a quienes se haya administrado un esquema de vacunación contra el virus SARS-CoV2 y habiendo transcurrido dos semanas posteriores a la aplicación de la última dosis, no serán consideradas dentro de la población en situación de vulnerabilidad para contraer dicha enfermedad grave de atención prioritaria.**

54. El treinta de julio de dos mil veintiuno, la Secretaría de la Función Pública publicó el "*Acuerdo por el que se determinan los criterios para la administración de los recursos humanos en las dependencias y entidades de la administración pública federal con el objeto de reducir el riesgo de contagio y dispersión del coronavirus SARS-CoV2*", en el que se determinó el **regreso a labores en instalaciones físicas** de los servidores públicos que concluyeron su proceso de inmunización. Además, considera viable continuar con el esquema de trabajo, cuando la naturaleza de sus funciones así lo permita a las personas servidoras públicas que estén en lista de espera para concluir su proceso de inmunización, así como aquellas consideradas como personas vulnerables.

55. Quedaron exceptuadas de dicho acuerdo las secretarías de Salud, Defensa Nacional, Marina, Seguridad y Protección Ciudadana, la Guardia Nacional, personal del Servicio Exterior Mexicano, instituciones de protección civil y demás que se determinen como esenciales y que deban prestarse de manera presencial. En el caso del **IMSS, ISSSTE, los Institutos Nacionales de Salud y Alta Especialidad e instituciones relacionadas con los servicios de salud**, quedaron facultados para aplicar el acuerdo, sin alterar el cumplimiento de sus funciones institucionales y la prestación de servicios de salud, en **congruencia con sus disposiciones en materia de administración de recursos humanos.**

56. Lo anterior permite concluir que los acuerdos emitidos durante la contingencia sanitaria derivada del SARS-CoV2, tienen una naturaleza formalmente



administrativa, en tanto que fueron expedidos por diversas autoridades de esa naturaleza, entre otros, los titulares de las Secretarías de Salud, de la Función Pública y del Trabajo y Previsión Social.

57. No obstante, los aspectos relativos a la forma en que el sector público, privado y social deben adaptar su funcionamiento, horarios y las condiciones en que los trabajadores deben continuar desarrollando sus labores, a efecto de prevenir, mitigar y controlar el contagio del mencionado virus, incluyendo las medidas de resguardo domiciliario a través del trabajo en casa, enfocado en las personas consideradas como vulnerables, tienen una naturaleza materialmente laboral.

58. Lo anterior, en tanto que es claro que los acuerdos y lineamientos emitidos por la autoridad sanitaria ubican a los sectores público, social y privado como destinatarios primigenios de esa normatividad y, el hecho de que les corresponda su aplicación, no los equipara a autoridades para efectos del juicio de amparo.

59. En efecto, el hecho de que los patrones tengan que aplicar o ejecutar las disposiciones administrativas dictadas por las autoridades sanitarias, –lo que sucede además con cualquier disposición laboral legal o administrativa– no los coloca per se en un plano de supra-subordinación respecto de sus trabajadores. La normatividad referida no los dotó de una potestad administrativa, que les autorice o faculte para crear, modificar o extinguir derechos u obligaciones.

60. Si bien se aprecia que los mencionados acuerdos contemplan como obligación de los patrones la implementación del resguardo domiciliario a través del trabajo en casa, como medida de protección frente al SARS-CoV2, conservando la totalidad de las prerrogativas laborales que los trabajadores vienen disfrutando, fueron emitidos por autoridades de carácter administrativo, lo cierto es que dichas normas se encuentran orientadas a salvaguardar derechos y prerrogativas de naturaleza laboral, entre las que se encuentra la salud, así como la seguridad e higiene en el empleo.



61. Conclusión que se sostiene en la medida que el artículo 123, apartado A, fracción XV,¹³ de la Constitución, establece la obligación del patrón de cumplir con las normas sobre higiene y seguridad en el centro de trabajo, así como el deber de organizar el establecimiento de manera que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores. Obligación que se encuentra estrechamente vinculada con el concepto de trabajo digno o decente, definido en el artículo 2¹⁴ de la Ley Federal del Trabajo y, sobre todo, con lo dispuesto en los artículos 132, fracción XIX Bis y 512-D Ter de la propia ley transcritos en párrafos precedentes.

62. Lo anterior, aunado a que el artículo 3 del Convenio 155 sobre la seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, emitido por la Organización Internacional del Trabajo,¹⁵ establece que la salud, en relación con el trabajo, abarca no solamente la ausencia de afecciones o de enfermedades, sino también de elementos físicos y mentales que afecten la salud y están directamente relacionados con la seguridad e higiene en el trabajo.

¹³ **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:

"Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

"...

"XV. El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre **higiene y seguridad** en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que **resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores**, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas. Las leyes contendrán, al efecto, las sanciones procedentes en cada caso."

¹⁴ **Artículo 2o.** ...

"Se entiende por **trabajo digno o decente** aquel en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador; no existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil; se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con **condiciones óptimas de seguridad e higiene** para prevenir riesgos de trabajo."

¹⁵ Convenio 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, 1981. Ratificado por el Estado Mexicano el uno de febrero de mil novecientos ochenta y cuatro.



63. En ese sentido, la recomendación 164 sobre seguridad y salud de los trabajadores, emitida por la OIT, señala que los Estados están obligados a implementar una política con el objeto de prevenir los accidentes y los daños para la salud originados con motivo del trabajo, así como la adopción de planes de acción en caso de emergencia.¹⁶

64. Similares consideraciones fueron sustentadas por esta Segunda Sala al resolver la contradicción de tesis 127/2021, en la que se concluyó que las medidas implementadas para mitigar y controlar los riesgos para la salud originados por el virus SARS-CoV2 tienen naturaleza laboral, cuando su aplicación está dirigida a garantizar la seguridad y salud de las y los trabajadores en sus centros de trabajo.¹⁷

65. En esas circunstancias, esta Segunda Sala concluye que el acto reclamado que se atribuye al patrón, consistente en la negativa de autorizar el resguardo domiciliario en el contexto de la pandemia originada por el virus SARS-CoV2, en los casos en que el quejoso argumenta tratarse de un trabajador ubicado en una situación de vulnerabilidad, tiene naturaleza laboral, en virtud de que la medida solicitada se encuentra orientada a tutelar el desempeño del trabajo en un entorno de salud, seguridad e higiene y en el marco del derecho al trabajo digno y decente.

66. Ello, ya que de acuerdo con lo anteriormente relatado, el permiso para que una persona trabajadora obtenga el resguardo domiciliario con el objeto de dejar de acudir a su centro de trabajo como medida preventiva de contagio del virus SARS-CoV2, constituye un acto generado a partir del vínculo jurídico que existe entre un empleador-trabajador, es decir, se ubica dentro de una relación de coordinación, de modo que el patrón no

¹⁶ Recomendación 164 sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981. Emitida por la Organización Internacional del Trabajo.

¹⁷ "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA LA NEGATIVA DE APLICAR A FAVOR DE UNA PERSONA TRABAJADORA, LAS MEDIDAS IMPLEMENTADAS PARA MITIGAR Y CONTROLAR LOS RIESGOS PARA LA SALUD ORIGINADOS POR EL VIRUS SARS-CoV2 EN LOS CENTROS DE TRABAJO. CORRESPONDE A UN JUZGADO DE DISTRITO EN MATERIA DE TRABAJO." [Registro digital: 2022187. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materias común y laboral. Tesis: 2a./J. 42/2020 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 79, octubre de 2020, Tomo I, página 588, tipo: jurisprudencia].



actúa con facultades de imperio sino como sujeto dentro de una relación de trabajo.

67. No es obstáculo para llegar a la conclusión anterior, el contenido del artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, en la parte que autoriza la posibilidad de que los particulares puedan tener el carácter de autoridad cuando afecten derechos de manera unilateral y obligatoria como consecuencia de las funciones determinadas por una norma general.

68. Lo anterior, porque si bien los diversos acuerdos y lineamientos que obligan o facultan a las dependencias públicas y empleadores a autorizar el resguardo domiciliario y el trabajo a distancia como medida de prevención de contagio del virus SARS-CoV2, en favor de las personas ubicadas en un grupo de riesgo, fueron emitidos por autoridades administrativas, lo cierto es que su cumplimiento se ubica en el marco de una relación de trabajo y son exigibles a la parte patronal en términos de los artículos 132, fracción XIX Bis y 512-D Ter de la Ley Federal del Trabajo, transcritos con antelación.

69. En atención a las relatadas consideraciones, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio siguiente:

ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NO TIENE ESE CARÁCTER LA NEGATIVA DEL EMPLEADOR A AUTORIZAR EL RESGUARDO DOMICILIARIO EN FAVOR DEL TRABAJADOR DE INSTITUCIONES DE SALUD PÚBLICA, COMO MEDIDA PREVENTIVA DE CONTAGIO DEL VIRUS SARS-CoV2.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron si el acto reclamado consistente en la negativa del empleador a autorizar el resguardo domiciliario como medida preventiva para evitar el contagio del virus SARS-CoV2, 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 determina que la negativa del empleador a autorizar el resguardo domiciliario como medida preventiva para evitar el contagio del virus SARS-CoV2,



en los casos en que el quejoso argumenta tratarse de un trabajador de una institución de salud pública, ubicado en una situación de vulnerabilidad, no constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo.

Justificación: Si bien es cierto que la mencionada medida de resguardo constituye una de las prácticas que el Gobierno Federal instrumentó, dirigidas a los sectores público, social y privado a efecto de prevenir, mitigar y controlar el contagio derivado del virus SARS-CoV2, su naturaleza es laboral, en virtud de que se encuentra orientada a garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en sus centros de trabajo. Por tanto, la negativa del empleador a autorizar el resguardo domiciliario, como medida de prevención de contagio, carece del carácter de acto de autoridad en los términos previstos por los artículos 1o., fracción I, y 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, en virtud de que constituye un acto generado a partir del vínculo jurídico que existe entre el empleador y el trabajador, es decir, se ubica dentro de una relación de coordinación, de modo que el patrón no actúa con facultades de imperio, sino como sujeto dentro de una relación de trabajo, por lo que su cumplimiento es exigible en los términos de la legislación laboral correspondiente.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE

PRIMERO.—Es inexistente la contradicción de criterios, en relación con el criterio sustentado por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, en el recurso de queja 51/2020.

SEGUNDO.—Sí existe contradicción de tesis entre el criterio sustentado por **el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 42/2020 y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 68/2020.**

TERCERO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala, en los términos precisados en la presente resolución.



CUARTO.—Publíquese 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, José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek (ponente). Votó en contra la Ministra presidenta Yasmín Esquivel Mossa y formulará voto particular.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 42/2020 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 7 de enero de 2022 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NO TIENE ESE CARÁCTER LA NEGATIVA DEL EMPLEADOR A AUTORIZAR EL RESGUARDO DOMICILIARIO EN FAVOR DEL TRABAJADOR DE INSTITUCIONES DE SALUD PÚBLICA, COMO MEDIDA PREVENTIVA DE CONTAGIO DEL VIRUS SARS-CoV2.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron si el acto reclamado consistente en la negativa del empleador a autorizar el resguardo domiciliario como medida preventiva para evitar el contagio del virus SARS-CoV2, 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 determina que la negativa del empleador a autorizar el resguardo domiciliario como medida preventiva para evitar el contagio del virus SARS-CoV2, en los casos en que el quejoso argumenta tratarse de un trabajador de una institución de salud pública, ubicado en una situación de vulnerabilidad, no constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo.



Justificación: Si bien es cierto que la mencionada medida de resguardo constituye una de las prácticas que el Gobierno Federal instrumentó, dirigidas a los sectores público, social y privado a efecto de prevenir, mitigar y controlar el contagio derivado del virus SARS-CoV2, su naturaleza es laboral, en virtud de que se encuentra orientada a garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en sus centros de trabajo. Por tanto, la negativa del empleador a autorizar el resguardo domiciliario, como medida de prevención de contagio, carece del carácter de acto de autoridad en los términos previstos por los artículos 1o., fracción I, y 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, en virtud de que constituye un acto generado a partir del vínculo jurídico que existe entre el empleador y el trabajador, es decir, se ubica dentro de una relación de coordinación, de modo que el patrón no actúa con facultades de imperio, sino como sujeto dentro de una relación de trabajo, por lo que su cumplimiento es exigible en los términos de la legislación laboral correspondiente.

2a./J. 34/2021 (11a.)

Contradicción de tesis 56/2021. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero, Décimo Cuarto y Décimo Quinto del Primer Circuito y el Segundo del Séptimo Circuito, todos en Materia de Trabajo. 27 de octubre 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, quien manifestó formularía voto particular. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Elizabeth Miranda Flores.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 42/2020, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 68/2020.

Tesis de jurisprudencia 34/2021 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de enero de 2022 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de enero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA DEMANDA DE AMPARO EN LA QUE SE RECLAME LA OMISIÓN DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA (CRE) PARA RESOLVER SOBRE LA SOLICITUD DE MODIFICACIÓN DE PERMISO DE GENERACIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA BAJO LA MODALIDAD DE COGENERACIÓN. CORRESPONDE A LOS ÓRGANOS DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 215/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADO EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA, Y TERCERO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 20 DE OCTUBRE 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. SECRETARIO: CARLOS ALBERTO ARAIZA ARREYGUE.

III. COMPETENCIA

5. 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, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en lo establecido en los puntos primero y tercero del Acuerdo Plenario 5/2013;⁴ toda vez que se trata de una posible contradicción de criterios entre Tribunales Colegiados de diferente circuito, aunado a que la contradicción corresponde a una de las materias competencia de esta Segunda Sala y para cuya resolución se considera innecesaria la intervención del Pleno.

⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece.



IV. LEGITIMACIÓN

6. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima en términos de lo previsto en la fracción II del artículo 227 de la Ley de Amparo,⁵ porque fue formulada por un Juez de Distrito, el cual conoció de los asuntos que motivaron la emisión de los criterios materia de la presente denuncia.

V. SÍNTESIS DE LOS CRITERIOS

7. A continuación, se sintetizan los antecedentes y consideraciones de esos asuntos.

V.1. Conflicto competencial 3/2021, resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República.

8. **Demanda de amparo indirecto.** Una persona moral presentó demanda de amparo indirecto en la cual señaló como actos reclamados y autoridades responsables, los siguientes:

"III. Autoridad responsable.

"La Comisión Reguladora de Energía.

"II. Omisión reclamada:

⁵ "Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de criterios se ajustará a las siguientes reglas:

"I. ...

"II. Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por las Ministras o los Ministros, los Plenos Regionales, o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado criterios discrepantes, la o el fiscal general de la República, las magistradas o los magistrados del Tribunal Colegiado de apelación, las Juezas o los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron."



"De la Comisión Reguladora de Energía, se reclama la omisión de resolver, en el plazo legal previsto en el artículo 23, fracción II del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica, la solicitud ... para la modificación del permiso para la inclusión de nuevos socios autoconsumidores y la modificación de puntos de carga de ciertos socios autoconsumidores previamente incluidos en el permiso, presentada en fecha 22 de octubre de 2019, en violación al derecho fundamental de petición de la parte quejosa ..."

9. **Prevención.** La demanda fue turnada al Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, donde se formó el expediente número 211/2021 y cuyo titular dictó acuerdo en el que previno a la promovente para que acreditara la personalidad de quien, a nombre de la persona moral quejosa, instó al juicio de amparo.⁶

10. **Incompetencia.** El motivo de la prevención fue atendido por la parte quejosa y, ante ello, el Juez de Distrito determinó carecer de competencia legal por razón de especialización⁷ al estimar, en lo que interesa, lo siguiente:

- Constitucionalmente, de la subespecialidad en competencia económica deriva que las normas, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones sólo son impugnables mediante el juicio de amparo indirecto ante Jueces y tribunales especializados.

- Así, en principio, tal subespecialidad deriva de que se reclamen normas, actos u omisiones de las autoridades en la materia (como la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones).

- Para que se actualice la competencia especializada, no basta que la parte quejosa argumente que un acto emitido por una autoridad administrativa

⁶ De veintiséis de marzo de dos mil veintiuno.

⁷ Mediante acuerdo de nueve de abril de dos mil veintiuno.



distinta a la Comisión Federal de Competencia Económica o al Instituto Federal de Telecomunicaciones afecta la competencia económica.

- En el caso, la Comisión Reguladora de Energía otorgó a la quejosa un permiso para la cogeneración de energía eléctrica y el veintidós de octubre de dos mil diecinueve, la permissionaria solicitó a dicha autoridad la modificación del permiso otorgado, a fin de incluir nuevos socios y modificar sus centros de carga. Dicha solicitud fue admitida y, en su momento, se requirió a la permissionaria la presentación de diversa información, lo cual fue desahogado por la solicitante; sin embargo, la autoridad no ha dado respuesta al trámite instado, lo cual se reclama en el presente juicio.

- La naturaleza de la omisión reclamada corresponde a la materia administrativa genérica pues la conducta cuestionada no se encuentra directamente vinculada con normas, procedimientos o actos encaminados a vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de competencia económica, de radio-difusión o de telecomunicaciones, ya que únicamente versa sobre la falta de respuesta a una solicitud de modificación de un permiso.

- Así, los elementos que obran en autos no resultan suficientes para deducir que la litis en el presente expediente encuadra dentro de los supuestos de competencia especializada que se establecen en los ordinales 28, párrafo vigésimo, fracción VII, 94, párrafo sexto, y décimo segundo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el punto sexto del Acuerdo 22/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por lo que debe remitirse la demanda y sus anexos al Juzgado de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en turno.

- No obsta lo expresado por la quejosa en el sentido de que el juzgado especializado debe avocarse al conocimiento del asunto porque simultáneamente se está tramitando un diverso juicio de amparo promovido en contra de la resolución RES/1094/2020 que elimina la posibilidad de incluir nuevos socios en los permisos de generación en sus distintas modalidades; sin embargo, tal hecho resulta insuficiente porque en este asunto la litis únicamente versa sobre la falta de respuesta a una solicitud, siendo que su solución no requiere de conocimientos especializados ni técnicos en esta especialidad y materia, aunado a



que la competencia de un órgano de amparo no se determina por lo expresado por la parte quejosa en la demanda o los conceptos de violación, sino a partir de la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable.

11. **Remisión de la demanda.** La demanda fue remitida y turnada al Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, el cual formó el expediente número 439/2021 y determinó no aceptar la competencia declinada⁸ al considerar, sustancialmente, que:

- Al resolver la contradicción de tesis 49/2015, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que no obstante que el acto reclamado encuadre dentro de la categoría del derecho administrativo genérico, cuando el ejercicio de algún derecho esté relacionado con algún aspecto de competencia económica, el órgano jurisdiccional competente para conocer del juicio de amparo es el especializado en aquella materia.

- Se difiere de lo expresado por el órgano remitidor pues el asunto corresponde a la violación de lo previsto en el artículo 8o. constitucional, pues de la lectura integral de la demanda y anexos se desprende que se trata de la **omisión de resolver un trámite administrativo seguido en forma de juicio especializado en materia energética**, lo cual transgrede el artículo 17 de la Constitución Federal, pues al señalar que la autoridad responsable ha sido omisa en dictar la resolución en el mismo, esa conducta atenta contra la administración de justicia pronta y expedita, cuya dilación debe ser analizada.

- En el caso, la parte promovente aduce que la autoridad responsable no ha resuelto su trámite, que fue presentado en términos del artículo 23 del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica, precepto que confiere un plazo de sesenta días para resolver lo conducente.

- Así, se trata de un procedimiento ante un ente regulador como lo es la Comisión Reguladora de Energía; asimismo, normativamente existe un procedimiento de análisis y evaluación técnicos, en el cual la autoridad puede requerir al ente regulado que proporcione información complementaria.

⁸ De dieciséis de abril de dos mil veintiuno.



- De la causa de pedir subyacente en la demanda se advierte que no se reclama la falta de contestación a un simple escrito de petición, sino la omisión de resolver dentro del término legal que establece el artículo 23, fracción II, del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica, una solicitud de modificación de permiso para generar energía eléctrica bajo la modalidad de cogeneración emitido por la Comisión Reguladora de Energía, por lo que el análisis de esa dilación no podría realizarse desde la perspectiva de un derecho de petición, sino de una omisión atribuida a un **órgano autónomo, regulador de competencia económica**, sucedida dentro del marco de la **legislación especial en materia de competencia económica relativa** (Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; Ley de la Industria Eléctrica; y Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica, entre otras).

- Lo anterior conduce a concluir que el asunto se circunscribe dentro de la materia de competencia económica, la cual está asignada a órganos jurisdiccionales especializados.

12. **Conflicto competencial.** Devueltos los autos al juzgado especializado, su titular dictó acuerdo en el cual insistió en declinar su competencia por razón de especialización, por lo que ordenó remitir los autos al Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, en turno, para el conocimiento del conflicto competencial suscitado.

13. **Trámite y resolución del conflicto competencial.** El asunto fue turnado al Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, donde se formó el expediente número 3/2021 y, seguido el trámite del asunto, en sesión de veinte de mayo de dos mil veintiuno, dicho órgano dictó resolución en el sentido de determinar que **es competente para conocer de la demanda de amparo el Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República.** Dicha resolución se apoyó en las consideraciones siguientes:



- Al resolver la contradicción 3/2018 y analizar el artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que el derecho administrativo, como género, se refiere a la regulación del conjunto de normas jurídicas relacionadas con la organización, funcionamiento y atribuciones de la administración pública, en sus relaciones con los particulares y con otros organismos o instituciones de la administración, materia dentro de la cual se han identificado diversas subespecialidades, entre ellas, la de competencia económica, la de radiodifusión y la de las telecomunicaciones.

- En los artículos 28 y 94, párrafo sexto, de la Constitución se creó en el ámbito del Poder Judicial de la Federación una subespecialidad en materia administrativa vinculada con temas en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, cuyo conocimiento corresponde a los Órganos Jurisdiccionales en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones.

- Posteriormente reseñó lo expresado por esta Segunda Sala en las ejecutorias correspondientes a las contradicciones de tesis 49/2015, 348/2017, 3/2018, 113/2017, 204/2017, 205/2017 y 519/2019, así como a los conflictos competenciales 27/2016, 1/2014, 84/2014, 265/2015, 9/2016, 27/2016, 110/2016, 111/2016, 177/2016, 323/2017 y 428/2018, y a lo determinado por el Pleno de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones en las contradicciones de tesis 5/2014 y 3/2018, de las cuales se sigue que la competencia en favor de los órganos especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones se surte en aquellos asuntos que entrañan el análisis de aspectos técnicos de la regulación de las materias de su especialidad (competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones), con independencia de la naturaleza del derecho que se aduce violado, esto es, debe atenderse centralmente a la naturaleza del acto reclamado, dado que la creación de esos órganos obedeció a la necesidad de la exigencia de contar con órganos jurisdiccionales que conocieran los aspectos técnicos de alta complejidad que existen en estas sub-materias para lograr la aplicación efectiva de la normatividad de las mismas.



- Así, en principio, para actualizar esa competencia especializada es necesario que el acto o resolución reclamadas sean emitidos por el Instituto Federal de Telecomunicaciones o la Comisión Federal de Competencia Económica, pero también debe analizarse si para la resolución del asunto se requieren conocimientos técnicos especializados en materia de competencia económica, radiodifusión o telecomunicaciones, pues de lo contrario, la competencia para conocer del asunto corresponderá a un órgano jurisdiccional en materia administrativa (en general) aun cuando el asunto de que se trate verse sobre cuestiones relacionadas con estas materias, pero no entrañen el análisis de aspectos técnicos de su regulación.

- En el caso, de la demanda de amparo se advierte que **la pretensión de la quejosa no se circunscribe únicamente a que se le dé respuesta a su petición o solicitud, sino que su verdadera intención es que la Comisión Reguladora de Energía autorice la inclusión de nuevos socios autoconsumidores y la modificación de puntos de carga de socios previamente incluidos al permiso de generación de energía eléctrica**, bajo la modalidad de cogeneración, otorgado por dicha autoridad, por lo que **la naturaleza del acto reclamado es una omisión de una autoridad administrativa para responder una solicitud formulada por una sociedad titular de un permiso de generación de energía, con el objeto de autorizar la adhesión de nuevos socios autoconsumidores y la modificación de puntos de carga de socios previamente incluidos a su permiso.**

- Si bien la omisión de dar contestación a la solicitud presentada por la quejosa encuadra dentro de la materia administrativa (por tratarse de relaciones entre un órgano del Estado y un particular), lo cierto es que **tal acto se vincula directamente con la autorización de modificación de un permiso de generación de energía eléctrica previamente expedido**, para la inclusión de nuevos socios autoconsumidores y la modificación de puntos de carga de socios previamente incluidos en dicho permiso, de tal suerte que **la materia del asunto podría no sólo implicar la respuesta lisa y llana que en su caso se dé a la quejosa, sino que podría entrañar el análisis de aspectos técnicos que involucren la libre competencia y concurrencia, al pretender la modificación de un permiso de generación de energía eléctrica, en relación con (I) la inclu-**



sión de nuevos socios autoconsumidores y (II) la modificación de puntos de carga de socios previamente incluidos a dicha autorización.

• Lo anterior, porque la generación y comercialización de energía eléctrica **son servicios que se prestan en un régimen de libre competencia**, de conformidad con lo establecido en el artículo 4o. de la Ley de la Industria Eléctrica, lo cual implica que **para la correcta resolución del juicio es necesario contar con conocimientos técnicos y especializados en la materia**, pues al tratarse de una solicitud de modificación de un permiso de generación de energía eléctrica para incluir nuevos socios autoconsumidores y modificar los puntos de carga de los socios previamente incluidos a dicho permiso; la materia del asunto podría entrañar el análisis de aspectos técnicos que involucren temas competenciales y de mercado.

• Sin que obste que no se trate de un acto emitido por la Comisión Federal de Competencia Económica ni del Instituto Federal de Telecomunicaciones, pues no es indispensable que ello sea así para estimar la competencia del órgano jurisdiccional especializado, pues basta determinar la naturaleza del acto reclamado y esclarecer si podría incidir o entrañar cuestiones en materia de competencia económica, como en la especie acontece.

V.2. Conflicto competencial 15/2021, resuelto por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

14. **Demanda de amparo indirecto.** Una persona moral presentó demanda de amparo indirecto en la cual señaló como actos reclamados y autoridades responsables, los siguientes:

"III. Autoridades responsables:

"1. El Órgano de Gobierno de la Comisión Reguladora de Energía.

"2. El jefe de la Unidad de Electricidad de la Comisión Reguladora de Energía.

"3. El jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Comisión Reguladora de Energía.



"IV. Actos u omisiones reclamados:

"De las autoridades señaladas como responsables se reclama la omisión en resolver dentro del plazo establecido en el artículo 23, fracción II, del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica, la solicitud de modificación del permiso de generación de energía eléctrica bajo la modalidad de cogeneración ... presentada ... ante la Comisión Reguladora de Energía con fecha 13 de diciembre de 2019 y admitida a trámite desde el 16 de enero de 2020.

"Lo anterior, conforme a las facultades de dichas autoridades responsables establecidas en los artículos 18, fracción III, 32, fracción III, y 36, fracción XIV, del Reglamento Interno de la Comisión Reguladora de Energía."

15. **Trámite del juicio.** La demanda fue turnada al Juzgado Décimo Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, donde se formó el expediente número 839/2020 y se admitió a trámite.⁹

16. **Incompetencia.** Seguido el juicio, el Juez dictó auto¹⁰ en el cual concluyó su incompetencia en razón de la especialización para conocer del juicio, al estimar, en esencia, lo siguiente:

- El veinte de diciembre de dos mil trece, se publicó el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, en cuya adición al artículo 28 constitucional se creó la Comisión Reguladora de Energía, así como la Comisión Nacional de Hidrocarburos, órganos encargados de regular la materia energética del país.

- En la iniciativa de reformas correspondiente se señaló que la Comisión Reguladora de Energía tendría bajo su responsabilidad el otorgamiento, la autorización y la revocación de permisos o concesiones para la generación y distribución de energía eléctrica que realizaran los particulares, así como para la

⁹ Auto de trece de octubre de dos mil veinte.

¹⁰ De diecinueve de marzo de dos mil veintiuno.



refinación, procesamiento, distribución, transporte y almacenamiento del petróleo y de los hidrocarburos, conforme a las disposiciones, requisitos y condiciones que contemplara la legislación que el Congreso de la Unión aprobara.

- También se señaló que dicha comisión sería el órgano regulador de las actividades de refinación, procesamiento, distribución, transporte y almacenamiento del petróleo y de los hidrocarburos que realizara el Estado por sí mismo, los operadores de manera independiente, o ambos de manera conjunta, **teniendo como misión el fomentar la sana competencia entre los distintos operadores, incluida la Comisión Federal de Electricidad**, así como proteger los intereses de los usuarios, propiciar una adecuada cobertura nacional y atender a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios.

- Por su parte, conforme al artículo 42 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, **corresponde a esa comisión, promover la competencia en el sector energético**.

- A partir de lo anterior, dado que los actos reclamados se atribuyen a la referida comisión, entonces el conocimiento del asunto corresponde a los Juzgados de Distrito especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, pues el acto reclamado está vinculado con un tema de competencia económica ya que involucra el proceso de competencia en un sector de interés general y prioritario, como es el energético, que exige imponer una regulación especial para el efecto de garantizar y lograr la competencia efectiva en el mercado, en tanto se logra una mayor participación de agentes económicos que propicien el desarrollo eficiente y competitivo del mercado en cuestión.

- No obsta que el acto reclamado sea una omisión atribuida a la Comisión Reguladora de Energía; es decir, una violación al derecho fundamental previsto en el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues de la interpretación armónica del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se obtiene que corresponde conocer de las de-



mandas de amparo que **en su caso se promuevan contra actos u omisiones de las autoridades dependientes de la Comisión Federal de Competencia Económica, a los Jueces y Tribunales Especializados.**

- Ante lo expuesto, se ordenó la remisión del asunto a un juzgado en materia administrativa, especializado en las referidas submaterias.

17. **Remisión de la demanda.** Por cuestión de turno, la demanda fue asignada al Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, cuyo titular formó el expediente 1432/2021 y determinó no aceptar la competencia declinada,¹¹ al tenor de las consideraciones que a continuación se sintetizan:

- En el caso, la quejosa se duele de que la autoridad responsable ha sido omisa en resolver su solicitud, así como de las consecuencias que tendrá dicha conducta en su esfera jurídica; en ese sentido, resulta claro que, considerando la naturaleza propia de la omisión que se reclama, es de concluirse que ésta se encuentra relacionada con la materia administrativa genérica porque de los elementos que obran agregados en autos, se puede advertir que **la conducta cuestionada no se encuentra directamente vinculada con normas, procedimientos o actos encaminados a vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de competencia económica, de radiodifusión o de telecomunicaciones**, pues únicamente versa sobre la falta de respuesta a una solicitud de modificación de un permiso.

- La litis del asunto se centra en analizar si la autoridad responsable incurrió en la conducta omisiva que se le atribuye, sin causa que lo justifique, es decir, verificar si estaba obligada a actuar en el sentido que propone la quejosa y, de resultar fundado el reclamo, la consecuencia será constreñirla a que dé una respuesta definitiva a la solicitud presentada por la justiciable, por lo que el juicio **no exige de conocimientos técnicos para resolverlo.**

¹¹ Auto de dieciocho de mayo de dos mil dieciocho.



- Además, no se reclaman actos de los órganos autónomos a los que se refiere el artículo 28 constitucional (Comisión Federal de Competencia Económica o Instituto Federal de Telecomunicaciones).

- Ante lo anterior, se ordenó la devolución de los autos al juzgado remisor.

18. **Conflicto competencial.** Devueltos los autos al juzgado administrativo, su titular dictó acuerdo¹² en el cual insistió en declinar su competencia por razón de especialización, por lo que ordenó remitir los autos al Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa en turno, para el conocimiento del conflicto competencial suscitado.

19. **Trámite y resolución del conflicto competencial.** El asunto fue turnado al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, donde se formó el expediente relativo al conflicto competencial número 15/2021 y, seguido el trámite del asunto, en sesión de cinco de julio de dos mil veintiuno, dicho órgano dictó resolución en el sentido de determinar que **es competente para conocer de la demanda de amparo, el Juez Décimo Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.** Dicha resolución se apoyó en las consideraciones siguientes:

- La naturaleza del acto reclamado es de un acto omisivo, consistente en no resolver la solicitud de modificación de un permiso de energía eléctrica en el tiempo establecido en el artículo 23, fracción II, del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica.

- Atendiendo a la naturaleza del acto se obtiene que, para dirimir la litis planteada, **no se requiere de conocimientos técnicos complejos relativos a la materia de competencia económica pues** no se tendrá que dilucidar si la solicitud de la modificación cumple con determinados requisitos para establecer su procedencia, ya que el estudio respectivo versará única y exclusivamente en verificar el tiempo en que se promovió la solicitud respectiva y si, efectivamente, existió respuesta o no a la misma en el tiempo que señala el

¹² De veinticinco de mayo de dos mil veintiuno.



precepto legal, por lo que se reitera que la competencia para conocer del presente asunto se surte a favor del Juez de Distrito en Materia Administrativa en general.

- Al resolver los conflictos competenciales 110/2016, 111/2016, 117/2016 y 323/2017, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que no se surte la competencia en favor de los órganos judiciales especializados para conocer del recurso de revisión fiscal en contra de la resolución dictada en el recurso de inconformidad interpuesto por las actoras del juicio contencioso en contra del fallo emitido en un procedimiento de licitación en materia de telecomunicaciones, pues para la resolución del asunto respectivo no se requerían de conocimientos especializados en materia de telecomunicaciones, radiodifusión o competencia económica.

- Así, atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, éste se encuentra inmerso en la materia administrativa en general, ya que **el fondo de la controversia deriva en determinar si se incumplió o no con el término para dar contestación a la solicitud de la parte quejosa, para cuya solución no se advierte que se requiera analizar e interpretar aspectos técnicos complejos relativos a las materias de competencia económica, radiodifusión o telecomunicaciones**, y tampoco se advierte que guarden relación directa con los temas propios de esas sub-especializaciones.

- Ante ello, el órgano competente para conocer del asunto es el Juzgado Décimo Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.

VI. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

20. El Pleno de este Tribunal ha establecido que para actualizar la contradicción de tesis, basta la existencia de oposición respecto de un mismo punto de derecho, aunque no provengan de cuestiones fácticas exactamente iguales. En ese sentido es ilustrativa la jurisprudencia de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN



MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."¹³

21. Del criterio precisado se obtiene que la existencia de la contradicción de criterios no depende de la identidad o semejanza de las cuestiones fácticas, pues es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que la variación o diferencia no incida o sea determinante para el

¹³ Tesis P./J. 72/2010, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, página 7, agosto de 2010, con número de registro digital: 164120, cuyo texto establece: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos 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."



problema jurídico resuelto; esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifiquen la situación examinada por los órganos judiciales relativos, sino que tan sólo formen parte de la historia procesal del asunto de origen.

22. Es decir, si las cuestiones fácticas fueran parecidas e 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 el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

23. Así, es posible identificar los siguientes requisitos para la existencia de una contradicción de criterios:

a) Los tribunales contendientes resolvieron alguna cuestión litigiosa en la que ejercieron su potestad de arbitrio judicial, mediante la intelección de una norma para adoptar algún canon o método interpretativo, cualquiera que fuese.

b) Entre los ejercicios interpretativos realizados por los órganos judiciales existe –al menos– un problema jurídico analizado, ya sea mediante la adopción de algún criterio o la fijación de un principio o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

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

24. En el caso, como se demuestra a continuación, **existe la contradicción de tesis denunciada.**



25. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** Para evaluar si se cumple este primer requisito, se debe verificar si los tribunales contendientes se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada.

26. En el caso del **Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República**, se concluyó que cuando se reclama en amparo indirecto la omisión de la Comisión Reguladora de Energía de resolver –dentro del plazo establecido en el artículo 23, fracción II, del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica– la solicitud de modificación del permiso de generación de energía eléctrica bajo la modalidad de cogeneración, el conocimiento del asunto corresponde a un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones ya que en tal supuesto, la verdadera pretensión de la parte quejosa no sólo es que se responda a su solicitud, sino que se autorice la inclusión de nuevos socios autoconsumidores y, en su caso, la modificación de puntos de carga de socios previamente incluidos al permiso de generación de energía eléctrica, bajo la modalidad de cogeneración otorgado por dicha autoridad. Por tanto, la naturaleza del acto reclamado es de una omisión de una autoridad para responder una solicitud formulada por una sociedad titular de un permiso de generación de energía, con el objeto de autorizar la adhesión de nuevos socios autoconsumidores y la modificación de puntos de carga de socios previamente incluidos a su permiso, lo cual se vincula directamente con la autorización de modificación de un permiso de generación de energía eléctrica previamente expedido, por lo que la materia del asunto podría no sólo implicar la respuesta lisa y llana de la solicitud formulada sino que podría entrañar el análisis de aspectos técnicos que involucren la libre competencia y concurrencia, al pretender la modificación de un permiso de generación de energía eléctrica, en relación con la inclusión de nuevos socios autoconsumidores y (en su caso) la modificación de puntos de carga de socios previamente incluidos a dicha autorización; máxime que la generación y comercialización de energía eléctrica son servicios que se prestan en un régimen de libre competencia.

27. Por su parte, el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** concluyó que el conocimiento de los amparos en los que se



reclame la referida omisión por parte de la Comisión Reguladora de Energía **corresponde a los Jueces de Distrito en materia administrativa (genérica)** porque la naturaleza del acto reclamado es una omisión, es decir, el no resolver la solicitud de modificación de un permiso de energía eléctrica en el tiempo establecido en el artículo 23, fracción II, del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica, lo cual no requiere de conocimientos técnicos complejos relativos a la materia de competencia económica ya que no se tendría que dilucidar si la solicitud de la modificación cumple con determinados requisitos para establecer su procedencia, porque el estudio respectivo consiste exclusivamente en verificar el tiempo en que se promovió la solicitud respectiva y si se emitió la respuesta, o no, a la misma dentro del tiempo legal previsto para ello.

28. Como puede advertirse, mientras para el primero de los tribunales reseñados el estudio de este tipo de asuntos requiere de conocimientos técnicos especializados en materia de competencia económica, pues la omisión reclamada involucra no sólo el verificar si la autoridad resolvió la solicitud hecha por la quejosa dentro del plazo legal previsto para tal fin, sino también si debe o no autorizarse la inclusión de nuevos socios autoconsumidores y, en su caso, la modificación de puntos de carga previamente autorizados, para el otro tribunal, la litis del asunto se constriñe únicamente a verificar si la autoridad atendió o no el plazo legalmente previsto para resolver sobre la modificación de un permiso previamente otorgado, por lo cual el acto reclamado no requiere de conocimientos especializados en materia de competencia económica, lo que permite que sea un Juez de Distrito en Materia Administrativa quien deba conocer del asunto y no así uno especializado.

29. Lo expuesto evidencia que las ejecutorias sujetas a la presente denuncia contienen un ejercicio interpretativo relacionado con la competencia en materia administrativa genérica y la especializada en competencia económica, así como en cuanto a la naturaleza del acto reclamado (omisión de resolver sobre solicitud de un permiso en materia de cogeneración de energía eléctrica) y la necesidad de que ese tipo de actos reclamados requiera de conocimientos técnicos especializados en competencia económica; por ende, queda satisfecho el primer requisito.

30. Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos. Según se ha explicado, los dos tribunales que participan en la presente



contradicción analizaron el acto reclamado en las demandas de amparo indirecto que motivaron los conflictos competenciales que dan materia a la presente contradicción, sólo que en un caso se concluyó que la omisión reclamada entraña el análisis de aspectos técnicos que involucren la libre competencia y concurrencia, pues lo realmente pretendido es la autorización de nuevos socios autoconsumidores y (en su caso), la modificación de puntos de carga previamente autorizados, lo cual actualiza la competencia de los órganos de amparo en materia administrativa especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, mientras que en el otro caso se concluyó que la naturaleza del acto reclamado sólo involucra verificar si la autoridad atendió o no al plazo legal para atender la solicitud hecha, sin que sea necesario ocuparse de algún otro aspecto que exija contar con conocimientos técnicos o especializados en materia de competencia económica, por lo que ese tipo de reclamo actualiza la competencia de los órganos de amparo en materia administrativa genérica.

31. Así, es claro que, ante un mismo problema jurídico sometido a su jurisdicción, los Tribunales Colegiados contendientes arribaron a conclusiones diferentes, con lo cual se satisface el segundo requisito para la existencia de la contradicción de tesis.

32. Tercer requisito: surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción. Finalmente, de las constancias de autos se advierte que los puntos de vista de los tribunales contendientes, al reflejar contradicción en sus consideraciones y razonamientos, pueden dar lugar a la formulación de una genuina pregunta.

33. La cuestión a resolver puede formularse de la siguiente manera: **Cuando en amparo indirecto se reclama de la Comisión Reguladora de Energía la omisión de resolver –dentro del plazo establecido en el artículo 23, fracción II, del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica– la solicitud de modificación del permiso de generación de energía eléctrica bajo la modalidad de cogeneración, ¿el conocimiento del asunto corresponde a los órganos de amparo en materia administrativa, o bien, a los especializados en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones?**



34. No obsta que en la demanda de amparo que motivó la emisión del criterio sostenido por el **Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República**, se haya reclamado tanto la omisión de resolver sobre la solicitud de modificación del permiso para la inclusión de nuevos socios autoconsumidores (lo cual es coincidente en los dos casos analizados), como la omisión de resolver sobre la solicitud de "... *modificación de los puntos de recarga de ciertos socios autoconsumidores incluidos previamente en el permiso* ..."; ello, porque tal aspecto se trata de una solicitud de modificación adicional a la de modificar el permiso preexistente para incluir nuevos socios autoconsumidores; máxime que se trata de un acto igualmente omisivo con motivo de una misma solicitud, aunado a que la inclusión de ese acto como reclamado **no fue determinante para la conclusión alcanzada por el señalado Tribunal Colegiado**.

VII. ESTUDIO

35. Para abordar la problemática que entraña el presente asunto, es necesario indicar que la competencia por materia es la aptitud legal que se atribuye a un órgano jurisdiccional para conocer de las controversias referentes a una determinada rama del derecho, la cual tiene como ventaja que los juzgadores adscritos a un tribunal especializado únicamente conozcan de asuntos de esa materia, lo que permite enfocar su atención, repercute en la formación de su especialización y lo encausa hacia una mayor profundización del conocimiento del juicio de amparo en la materia de que se trate.

36. En el caso que nos ocupa, las determinaciones de los Tribunales Colegiados coincidieron en que la materia en la que versa la naturaleza de los actos reclamados y de las autoridades es **administrativa**; sin embargo, por un lado, un tribunal consideró que el asunto corresponde a la **materia administrativa general**, mientras el otro consideró que el asunto se ubica en el campo del **derecho administrativo sub especializado en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones**, por lo que el presente asunto se concreta a determinar si se actualiza o no la competencia por materia especializada en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.



37. Así, para determinar cuál es el órgano competente por materia, **se debe tomar en cuenta la naturaleza del acto reclamado**, lo cual se puede hacer mediante el análisis de las prestaciones reclamadas, los hechos narrados, las pruebas aportadas, la invocación de preceptos legales en que se apoye la demanda y, en todo caso, prescindir del estudio de la relación jurídica sustancial que vincule a las partes.¹⁴

38. Desde el punto de vista orgánico, el artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹⁵ vigente hasta el ocho de junio de dos mil veintiuno (la cual se encontraba vigente al momento de presentación de las demandas de amparo que motivan la presente contradicción) establecía que los Jueces de Distrito especializados en materia administrativa conocerán de controversias relativas a la aplicación y legalidad de leyes federales y locales y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, de procedimientos seguidos ante autoridades administrativas, contra actos de au-

¹⁴ "COMPETENCIA POR MATERIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ESPECIALIZADOS. DEBE DETERMINARSE ATENDIENDO A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO Y DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, Y NO A LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS FORMULADOS. (Jurisprudencia 2a./J. 24/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, marzo de 2009, página 412, con número de registro digital: 167761).

¹⁵ "Artículo 52. Los Jueces de Distrito en materia administrativa conocerán:

"I. De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas;

"II. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra actos de la autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden;

"III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo;

"IV. De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 50 y III del artículo anterior en lo conducente;

"V. De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas a juicio; y

"VI. De las denuncias por incumplimiento a las declaraciones generales de inconstitucionalidad emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de normas generales en materia administrativa, en términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."



toridad distinta a la judicial, contra actos de tribunales administrativos, o con motivo del incumplimiento a las declaratorias generales de inconstitucionalidad emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

39. Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil trece se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de telecomunicaciones. Del respectivo proceso de reformas se obtienen las premisas siguientes:

- En la iniciativa respectiva se propuso la creación de tribunales especializados en materia de competencia económica y telecomunicaciones.

- La finalidad de creación de esos órganos fue:

- Dar mayor certeza a los agentes económicos mediante la aplicación eficaz, técnica e informada de los marcos normativos aplicables a esas materias

- Concentrar en ciertos órganos los litigios correspondientes

- Evitar sentencias contradictorias

- Especializar en los aspectos técnicos de esas materias a ciertos juzgadores

- Evitar la duplicidad de impugnaciones en la vía contencioso administrativa y ordinaria federal

- Agilizar la impartición de justicia en esas materias

- Cumplir el compromiso número 38 del Pacto por México

40. El artículo décimo segundo transitorio del decreto precisado estableció que el Consejo de la Judicatura Federal debía crear los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito Especializados en Materia de Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, en un plazo no mayor a



sesenta días naturales contados a partir de la entrada en vigor de la reforma de mérito (término que venció el diez de agosto de dos mil trece), por lo que en cumplimiento de tal mandato constitucional, el citado consejo emitió el Acuerdo General 22/2013,¹⁶ en el cual dispuso la creación de dos juzgados y dos Tribunales Colegiados, todos en materia administrativa, especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, con domicilio en el entonces Distrito Federal (ahora Ciudad de México) y jurisdicción en toda la República, a quienes correspondería conocer de todos los juicios de amparo nuevos que se presentaran a partir de su inicio de funciones, en las materias ya precisadas.

41. Si bien es cierto que el acuerdo en comento no define qué debe entenderse por competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, lo cierto es que la propia reforma constitucional permite establecer la competencia por materia en favor de los órganos jurisdiccionales especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que, concretamente, la competencia en el **tema de telecomunicaciones y radiodifusión** se surte en aquellos casos en que se dirima una cuestión relativa a la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales; asimismo, en materia de **competencia económica** (incluyendo los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones), en lo relativo a la regulación de los participantes de estos mercados vinculada con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y libre concurrencia.

42. Al resolver diversos conflictos competenciales, esta Segunda Sala determinó que, en principio, los actos que pueden ser reclamados ante dichos órganos judiciales deben surgir de la actividad reguladora de los organismos autónomos a los que se alude en el artículo 28 constitucional; esto es, de la Comisión Federal de Competencia Económica, o bien, del Instituto Federal de Telecomunicaciones,¹⁷ posteriormente, al resolver la contradicción de tesis

¹⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil trece.

¹⁷ "TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES. SON COMPETENTES PARA CONOCER, ENTRE OTROS SUPUESTOS, DE LOS ACTOS RECLAMADOS A LA



447/2018, esta Sala agregó que, en ciertos casos, también corresponde a esos juzgados y tribunales especializados **conocer de los asuntos en que se reclamen actos de los órganos reguladores coordinados** como lo son la Comisión Reguladora de Energía y la Comisión Nacional de Hidrocarburos (cuyo fundamento está previsto en el mismo precepto constitucional).¹⁸

43. Para arribar a tal conclusión, en la ejecutoria relativa a dicha contradicción de tesis se analizó el acto reclamado en los juicios de amparo que motivó la emisión de los criterios contradictorios, esto es, el Acuerdo **A/058/2017, emitido por la Comisión Reguladora de Energía**, relativo a la metodología para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas y de operación en el sector energético y se precisó que de su contenido se desprendía lo siguiente:

- La Comisión Reguladora de Energía emitió la metodología para determinar el cálculo y ajuste de tarifas finales y de operación de la Comisión Federal de Electricidad, suministrador de servicios básicos, con base en lo previsto en la Ley de la Industria Eléctrica, **con la finalidad de que el régimen tarifario del suministro básico garantice el cumplimiento de los objetivos y principios establecidos en la mencionada ley y en su reglamento**, procurando una transición ordenada hacia la operación del mercado eléctrico mayorista, donde se asegure: la estabilidad de precios y su predictibilidad, la transparencia, la recuperación de costos, la factibilidad y la eficiencia en la regulación tarifaria.

COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA O AL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES." (Décima Época. Registro digital: 2012188. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 33, agosto de 2016, Tomo II, materia común, tesis 2a./J. 84/2016 (10a.), página 1092).

¹⁸ Como lo reconoció esta Sala al resolver la contradicción de tesis 447/2018, de la cual derivó la jurisprudencia 2a./J. 123/2019 (10a.), de rubro: "ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA. SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LOS JUICIOS DE AMPARO O SUS RECURSOS PROMOVIDOS CONTRA ACTOS QUE REGULEN TARIFAS DE ENERGÍA ELÉCTRICA, COMO SUCEDA CON EL ACUERDO DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA NÚMERO A/058/2017." (Décima Época. Registro digital: 2020716. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 71, octubre de 2019, Tomo II, materia administrativa, página 1894).



- Algunos de los objetivos de la determinación y aplicación de las metodologías y tarifas reguladas son **promover el desarrollo eficiente de la industria eléctrica**, garantizando la continuidad de los servicios, **evitar la discriminación indebida**, **promover el acceso abierto a la Red Nacional de Transmisión y a las Redes Generales de Distribución y proteger los intereses de los participantes del mercado y de los usuarios finales**, así como determinar tarifas para los suministradores de servicios básicos que les permitan obtener el ingreso estimado necesario para recuperar los costos eficientes de operación, mantenimiento, financiamiento y depreciación, los impuestos aplicables y una rentabilidad razonable; y,

- Que las tarifas reguladas deberán estar sujetas a los principios que permitan **el desarrollo eficiente de la industria y de mercados competitivos**, que reflejen las mejores prácticas en las decisiones de inversión y operación y que protejan los intereses de los usuarios, sin reconocer las contraprestaciones, precios y tarifas que se aparten de dichos principios.

44. Además, se indicó que, del contenido de los artículos 25, párrafo quinto; 27, párrafo sexto y 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (reformados mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veinte de diciembre de dos mil trece), se desprendía que:

- La planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como la transmisión y distribución de energía eléctrica corresponden exclusivamente a la nación, existiendo prohibición expresa de otorgar concesiones en estas actividades; sin embargo, se permite que el Estado celebre contratos con particulares para que, por cuenta de la nación, lleven a cabo el financiamiento, mantenimiento, gestión, operación y ampliación de la infraestructura necesaria para prestar el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

- Existe el control del Estado sobre el sistema eléctrico como una actividad total de la nación para beneficio de los mexicanos, pero con una apertura más flexible a la inversión privada.

45. A partir de lo anterior, esta Sala concluyó que dicho acuerdo se emitió por la Comisión Reguladora de Energía como parte del marco constitucional



y legal para transitar de manera ordenada hacia la operación del mercado eléctrico mayorista eficiente y competitivo, por lo cual impacta en el derecho de competencia económica y, ante ello, la competencia para conocer de los amparos en que se reclamó ese acto recae en los órganos de amparo en materia administrativa especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

46. Cabe agregar que en dicha ejecutoria se precisó que lo ahí resuelto "***no implica que esos órganos jurisdiccionales especializados sean competentes para conocer de otros actos derivados en materia de energía eléctrica, sino de aquellos que incidan en la regulación para el cálculo de tarifas eléctricas ...***"

47. Ahora bien, en los juicios de amparo que motivaron la emisión de los criterios participantes en la presente contradicción, el acto reclamado fue sustancialmente la omisión de la Comisión Reguladora de Energía de resolver (dentro del plazo establecido en el artículo 23, fracción II, del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica), la solicitud para la modificación del permiso para la inclusión de nuevos socios autoconsumidores.

48. En cuanto a la Comisión Reguladora de Energía (autoridad a quien se le atribuye la omisión reclamada), debe indicarse que se trata de un órgano previsto en el artículo 28 constitucional, cuyo origen se remonta al "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía",¹⁹ publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil trece, por virtud del cual se modificó, entre otros, el artículo 28, al cual se incorporó un séptimo párrafo que estableció:

"Artículo 28. ...

"El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley. ..."

¹⁹ En vigor a partir del veintiuno de diciembre de ese año.



49. En el artículo décimo segundo transitorio de esa reforma constitucional se dispuso que la ley reglamentaria emitida por el Congreso de la Unión dispondría que la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía se convertirían en órganos reguladores coordinados en la materia, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión y se establecieron bases para el funcionamiento y regulación de esos órganos.

50. Del proceso de reformas del que derivó tal modificación constitucional se obtiene lo siguiente:

- En la exposición de motivos se explicó que la Comisión Reguladora de Energía sería la encargada de regular la transmisión y distribución (mediante la determinación de tarifas, condiciones contractuales y calidad del servicio), así como de **vigilar la competencia en generación** (a través del otorgamiento de permisos y la expedición de reglas de mercado), sujetando a la Comisión Federal de Electricidad **a una regulación asimétrica**.

- Lo anterior generaría que la Comisión Federal de Electricidad opere como una verdadera empresa sujeta a competencia, pero contando con autonomía de gestión y flexibilidad de colocación accionaria.

- El legislador expresó claramente su intención de que en el texto del artículo 28 constitucional quedaran los órganos reguladores de las distintas materias, como son el Banco de México (como regulador de política monetaria); el Instituto Federal de Telecomunicaciones (regulador en materia de telecomunicaciones y radiodifusión); la Comisión Federal de Competencia Económica (regulador de la libre competencia y concurrencia en el mercado mexicano), así como la Comisión Reguladora de Energía y la Comisión Nacional de Hidrocarburos (reguladores en materia energética del país).

- En cuanto a su naturaleza jurídica, se expresó que se trataría de un órgano autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

- En la misma exposición de motivos se indicó que a **la Comisión Reguladora de Energía correspondería regular** la generación, control operativo, transmisión, distribución, comercialización, así como el desarrollo eficiente del



suministro y venta de energía eléctrica, que realicen el Estado y los particulares, siendo así el órgano regulador de las actividades de refinación, procesamiento, distribución, transporte y almacenamiento del petróleo y de los hidrocarburos que realice el Estado por sí mismo, los operadores de manera independiente o ambos de manera conjunta.

- También se dijo que **debería fomentar una sana competencia entre los distintos operadores, incluida la Comisión Federal de Electricidad, proteger los intereses de los usuarios, propiciar una adecuada cobertura nacional** y atender a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios.

- La finalidad perseguida con la creación de ese órgano y las atribuciones asignadas era que **hubiese nuevos operadores en materia eléctrica**, quienes participarán en los procesos de generación y comercialización de la energía eléctrica para que, en un futuro, los mexicanos **podieran elegir de manera libre la empresa que les brinde las mejores condiciones en precio, suministro y atención a las necesidades propias de cada familia o industria para el consumo de energía eléctrica**.

51. Cabe precisar que en el marco legislativo previo a esa reforma constitucional ya existían los órganos precisados, **pero sin contar con un fundamento constitucional**; por ende, lo relevante de tal modificación fue que, además de prever a esos órganos en la fuente constitucional, se modificaron sus funciones en atención a la reforma constitucional en materia de energía que se realizó. En este orden, la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética²⁰ dispone, en lo que interesa, lo siguiente:

"Artículo 2. Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética **serán las siguientes dependencias del Poder Ejecutivo Federal:**

"I. La Comisión Nacional de Hidrocarburos; y,

²⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de agosto de dos mil catorce, es decir, previo a la reforma constitucional indicada.



"II. La Comisión Reguladora de Energía."

"Artículo 3. Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética tendrán autonomía técnica, operativa y de gestión. Contarán con personalidad jurídica y podrán disponer de los ingresos derivados de los derechos y los aprovechamientos que se establezcan por los servicios que prestan conforme a sus atribuciones y facultades.

"En el desempeño de sus funciones, los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética deberán coordinarse con la Secretaría de Energía y demás dependencias, mediante los mecanismos que establece el capítulo VI de esta ley, a fin de que sus actos y resoluciones se emitan de conformidad con las políticas públicas del Ejecutivo Federal."

"Artículo 22. Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética tendrán las siguientes atribuciones:

"I. Emitir sus actos y resoluciones con autonomía técnica, operativa y de gestión, así como vigilar y supervisar su cumplimiento;

"II. Expedir, a través de su órgano de gobierno, supervisar y vigilar el cumplimiento de la regulación y de las disposiciones administrativas de carácter general o de carácter interno, así como las normas oficiales mexicanas aplicables a quienes realicen actividades reguladas en el ámbito de su competencia;

"III. Emitir resoluciones, acuerdos, directivas, bases y demás actos administrativos necesarios para el cumplimiento de sus funciones;

"IV. Interpretar para efectos administrativos y en materia de su competencia, esta ley y las disposiciones normativas o actos administrativos que emitan;

"V. Imponer las sanciones respecto de los actos u omisiones que den lugar a ello, así como imponer y ejecutar sanciones no económicas, en el ámbito de su competencia, de conformidad con las leyes aplicables;

"VI. Disponer de los ingresos derivados de los derechos y aprovechamientos que se establezcan para financiar su presupuesto;



"VII. Expedir su reglamento interno;

"VIII. Solicitar al Diario Oficial de la Federación la publicación de las disposiciones de carácter general que expida y demás resoluciones y actos que estime deban publicarse;

"IX. Tramitar ante la Comisión Federal de Mejora Regulatoria todo lo relativo al impacto regulatorio;

"X. Otorgar permisos, autorizaciones y emitir los demás actos administrativos vinculados a las materias reguladas;

"XI. Solicitar a los sujetos regulados todo tipo de información o documentación y verificar la misma respecto de las actividades reguladas;

"XII. Requerir información directamente a los terceros que tengan cualquier relación de negocios con los sujetos regulados, en el ámbito de su competencia;

"XIII. Ordenar y realizar visitas de verificación, inspección o supervisión, requerir la presentación de información y documentación y citar a comparecer a servidores públicos y representantes de empresas productivas del Estado y particulares que realicen actividades reguladas, a fin de supervisar y vigilar, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables, así como de la regulación, autorizaciones y permisos que hubieran emitido, y de los contratos y convenios relativos a las actividades reguladas;

"XIV. Realizar las visitas de inspección que le soliciten las Secretarías de Energía y de Hacienda y Crédito Público, entregándoles los informes correspondientes;

"XV. Participar en foros, organismos y asociaciones internacionales respecto de las materias de su competencia, con la participación que corresponda a la Secretaría de Relaciones Exteriores, pudiendo celebrar convenios y asociaciones con órganos reguladores de otros países;

"XVI. Proponer a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal las actualizaciones al marco jurídico, en el ámbito de su competencia, así como participar



con las dependencias competentes en la formulación de los proyectos de iniciativas de leyes, decretos, disposiciones reglamentarias y normas oficiales mexicanas relativas o relacionadas con las actividades reguladas;

"XVII. Actuar, si lo considera conveniente, como mediador o árbitro en la solución de controversias respecto de las actividades reguladas;

"XVIII. Expedir las disposiciones aplicables al servicio profesional que regirán las condiciones de ingreso y permanencia de los servidores públicos adscritos al Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética de que se trate;

"XIX. Expedir el código de conducta al que deberán sujetarse los servidores públicos adscritos al Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética;

"XX. Aportar elementos técnicos al Ejecutivo Federal sobre la formulación y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo, el programa sectorial en materia de energía y demás instrumentos de política pública en la materia;

"XXI. Realizar estudios técnicos dentro del ámbito de su competencia;

"XXII. Contratar servicios de consultoría, asesoría, estudios e investigaciones que sean requeridos para sus actividades, incluyendo aquéllos que tengan por objeto apoyar el ejercicio de sus facultades de supervisión y de administración técnica de permisos, contratos y asignaciones;

"XXIII. Autorizar a servidores públicos de los propios Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética y acreditar a terceros para que lleven a cabo las actividades de supervisión, inspección y verificación, así como de certificación y auditorías referidas en la presente ley y demás disposiciones jurídicas aplicables;

"XXIV. Iniciar, tramitar y resolver los procedimientos administrativos de toda índole, que con motivo de sus atribuciones se promuevan;

"XXV. Resolver, a través de su órgano de gobierno, los recursos de reconsideración que se interpongan en contra de sus actos y resoluciones;



"XXVI. Establecer y mantener actualizado, para efectos declarativos, un Registro Público en el que deberán inscribirse, por lo menos:

"a) Las resoluciones y acuerdos tomados por su órgano de gobierno;

"b) Los votos particulares que emitan los comisionados;

"c) Las actas de las sesiones del órgano de gobierno;

"d) Los dictámenes, opiniones, instrucciones, aprobaciones y estudios emitidos en cumplimiento de sus atribuciones;

"e) Los permisos, autorizaciones y demás actos administrativos que emita; y,

"f) Los demás documentos que señalen otros ordenamientos y disposiciones legales.

"En la gestión del Registro Público se deberá favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información, tomando en consideración lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; y,

"XXVII. Las demás que le confieran esta ley y otros ordenamientos jurídicos aplicables."

"Artículo 41. Además de las atribuciones establecidas en la Ley de Hidrocarburos, la Ley de la Industria Eléctrica y las demás leyes aplicables, **la Comisión Reguladora de Energía deberá regular y promover el desarrollo eficiente de las siguientes actividades:**

"I. Las de transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción y regasificación, así como el expendio al público de petróleo, gas natural, gas licuado de petróleo, petrolíferos y petroquímicos;

"II. El transporte por ductos, almacenamiento, distribución y expendio al público de bioenergéticos; y,



"III. La generación de electricidad, los servicios públicos de transmisión y distribución eléctrica, la transmisión y distribución eléctrica que no forma parte del servicio público y la comercialización de electricidad."

"Artículo 42. La **Comisión Reguladora de Energía fomentará el desarrollo eficiente de la industria, promoverá la competencia en el sector, protegerá los intereses de los usuarios**, propiciará una adecuada cobertura nacional y atenderá a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios."

52. Debe añadirse lo previsto en el numeral 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,²¹ en el cual se dispone expresamente que los órganos reguladores coordinados (como la Comisión Reguladora de Energía) forman parte de la administración pública federal centralizada a que se refiere el artículo 90 constitucional,²² lo que implica que **formalmente se trata de una autoridad administrativa** y no así de un órgano constitucional autónomo, como sucede con otros órganos reguladores previstos en el propio artículo 28 constitucional como el Banco de México, el Instituto Federal de Telecomunicaciones o la Comisión Federal de Competencia Económica.

53. Es cierto que en la exposición de motivos de la referida reforma constitucional se dejó de manifiesto la intención del Constituyente para que la Comisión Reguladora de Energía fuera la encargada de vigilar la competencia en lo relativo a la generación de energía eléctrica e, incluso, que pudiera establecer una regulación asimétrica a la Comisión Federal de Electricidad (como sucede a los agentes económicos preponderantes por parte del Instituto Federal de

²¹ "Artículo 2o. En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la administración pública centralizada:

"I. Secretarías de Estado;

"II. Consejería Jurídica, y

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

²² "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. ..."



Telecomunicaciones), así como de fomentar una sana competencia entre los distintos operadores, incluida la Comisión Federal de Electricidad, para que puedan haber nuevos operadores en materia eléctrica, buscando la competencia en el sector eléctrico, es decir, **se trata de facultades relacionadas con aspectos que entrañan cuestiones de competencia económica en el sector eléctrico**; sin embargo, también es cierto que tales atribuciones no necesariamente están inmersas en todos los actos que realiza tal ente; esto porque legalmente se le asignan diversas facultades, las cuales si bien pudieran tener como finalidad la creación de condiciones de competencia entre los participantes del sector eléctrico, lo cierto es que se trata de una última finalidad subyacente en la intención de la reforma energética de dos mil trece, la cual no permite estimar de manera invariable que todos los actos emitidos por la citada comisión están vinculados con aspectos de competencia económica.

54. Así, para determinar si la omisión de resolver sobre la solicitud de modificación de un permiso de generación de energía eléctrica bajo la modalidad de cogeneración es un acto relacionado con aspectos de competencia económica en el sector eléctrico, es necesario analizar no sólo la naturaleza de la autoridad responsable, sino igualmente la naturaleza de dicho acto.

55. A partir de las reformas constitucionales de dos mil once, en materia de derechos humanos y amparo, en términos de lo previsto en los artículos 103, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²³ y 107, fracciones II y III, de la Ley de Amparo,²⁴ mediante el juicio de amparo

²³ Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite

"I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

²⁴ Artículo 107. El amparo indirecto procede:

"I. ...

"II. Contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo;

"III. Contra actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, siempre que se trate de:

"a) La resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso, trascendiendo al resultado de la resolución; y,



indirecto es posible reclamar la inconstitucionalidad de actos emitidos por una autoridad y los cuales violen los derechos constitucional y convencionalmente reconocidos en la Constitución Federal y los tratados de Derechos Humanos de los que México es Parte (esto es, actos positivos que implican una acción o hacer por la autoridad), pero igualmente es viable cuestionar los actos omisivos de la autoridad, es decir, combatir un acto negativo que entraña la inactividad, no actuar o no hacer de la autoridad.

56. En concordancia con ello, la Ley de Amparo²⁵ dispone que, en el supuesto de otorgarse la protección constitucional en contra de un acto negativo u omisivo, el efecto de la sentencia será obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija; es decir, a realizar un acto positivo que subsane la omisión en que incurrió y la cual se estimó violatoria de derechos.

57. En cuanto a la procedencia del amparo indirecto en contra de omisiones, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha ocupado en forma particular de las provenientes de autoridad legislativa (omisiones legislativas), en las cuales han identificado distintos tipos como (1) las absolutas y (2) las relativas, a las cuales se ha incorporado el ejercicio de potestades de la autoridad, ya sea que se trate de (1) facultades de ejercicio obligatorio, o bien de (2) atribuciones de ejercicio potestativo o discrecional, lo que conduce a los siguientes tipos de omisiones:²⁶

- Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio.
- Absolutas en competencias de ejercicio potestativo.

"b) Actos en el procedimiento que sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

²⁵ Artículo 77. Los efectos de la concesión del amparo serán:

"I. ...

"II. Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija. ..."

²⁶ "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS." (Registro digital: 175872. Instancia: Pleno. Novena Época. Tesis: P./J. 11/2006. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527).



- Relativas en competencias de ejercicio obligatorio.
- Relativas en competencias de ejercicio potestativo.

58. La anterior clasificación puede ser trasladada a las omisiones de autoridad administrativa en la medida en que dichas autoridades también tienen competencias o facultades de ejercicio obligatorio y otras de carácter potestativo, así como que pueden incurrir en una falta total o incumplimiento parcial en el ejercicio de sus atribuciones.

59. Así, por lo que respecta a la Comisión Reguladora de Energía, como ejemplo de una facultad o competencia de ejercicio obligatorio tenemos la prevista en el artículo 22 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, en relación con el artículo tercero transitorio del decreto promulgatorio de tal ley,²⁷ de los cuales se obtiene el deber impuesto en ley para que esa comisión, dentro del plazo de ciento ochenta días naturales siguientes a la entrada en vigor de tal ordenamiento, emitiera su reglamento interno; ello, porque se trata de un mandato en el cual el legislador obligó a ese ente a realizar un acto determinado (emisión de un reglamento) dentro del plazo otorgado para tal fin.

60. Por su parte, como ejemplo de facultades o competencias de la Comisión Reguladora de Energía cuyo ejercicio es discrecional o potestativo tenemos las previstas en las fracciones XV y XVII del referido artículo 22 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, conforme a las cuales la citada comisión puede o no (discrecionalmente) celebrar convenios con órganos reguladores de otros países o actuar como mediador o árbitro en la solución de controversias respecto de las actividades reguladas, si así se considera conveniente.

61. En lo que interesa al presente caso, la competencia otorgada a la Comisión Reguladora de Energía para otorgar permisos vinculados a las materias

²⁷ "Tercero. Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética deberán expedir su reglamento interno dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto."



reguladas (prevista en la fracción X del artículo 22 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética) requiere necesariamente de la existencia de la solicitud del particular interesado; es decir, se trata de un trámite iniciado a instancia de parte cuyo procedimiento se encuentra regulado por el artículo 23 del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica,²⁸ el cual dispone, sustancialmente lo siguiente:

²⁸ Artículo 23. El procedimiento de evaluación de la solicitud presentada ante la CRE y, en su caso, del otorgamiento del permiso o autorización y sus modificaciones se llevará a cabo conforme a lo siguiente:

"I. La admisión a trámite de la solicitud se determinará dentro de los quince días siguientes a la recepción de la misma. Transcurrido dicho plazo sin que medie notificación o requerimiento, la solicitud se tendrá por admitida. Si dentro del plazo se determina la omisión de algún requisito, se requerirá al promovente que subsane los faltantes dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación. En caso de que el solicitante no desahogue el requerimiento en el plazo referido se tendrá por no admitida la solicitud;

"II. Una vez admitida la solicitud, la CRE llevará a cabo el análisis y evaluación de la misma, teniendo un plazo de sesenta días para resolver lo conducente. Las solicitudes recibidas se publicarán en la página electrónica de la CRE, observando lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;

"III. Durante los primeros veinte días hábiles del plazo referido en la fracción anterior, se podrá prevenir al interesado para que, dentro del plazo de treinta días hábiles contado a partir de que surta efectos la notificación, subsane cualquier omisión o deficiencia en la información presentada en su solicitud; transcurrido dicho plazo sin desahogar la prevención, se desechará la misma;

"En el supuesto de que la prevención se haga en tiempo, el plazo para que la CRE resuelva el trámite se suspenderá y se reanudará a partir del día hábil inmediato siguiente a aquel en que el interesado desahogue la prevención;

"IV. En cualquier momento del procedimiento de evaluación se podrá:

"a) Requerir al interesado la información complementaria que se considere necesaria para resolver sobre el otorgamiento del permiso conforme al artículo 130 de la ley;

"b) Realizar investigaciones;

"c) Recabar información de otras fuentes;

"d) Efectuar consultas con autoridades federales, estatales, municipales, del Distrito Federal y de los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales;

"e) Celebrar audiencias y,

"f) Realizar, en general, cualquier acción que se considere necesaria para resolver sobre el otorgamiento del permiso o autorización;

"V. La información presentada voluntariamente por el interesado, distinta a la señalada en las fracciones III y IV de este artículo, podrá ser considerada por la CRE al resolver sobre la solicitud, siempre y cuando dicha información se presente hasta veinte días antes de que concluya el plazo de la evaluación;

"VI. Una vez efectuada la evaluación la CRE podrá otorgar o negar el permiso o autorización; y,

"VII. Cuando el permiso ampare actividades comprendidas en el artículo 118 de la ley, si el interesado no acredita la presentación de la evaluación de impacto social a que se refiere el artículo 120 de la ley, antes de que concluya el plazo señalado en la fracción V del presente artículo, la CRE no otorgará el permiso o autorización correspondiente.



- Recibida la solicitud por parte del interesado, la autoridad tiene quince días para acordar su admisión y, en caso de que no exista notificación o un requerimiento, se entiende admitida la solicitud.

- Si dentro del plazo de quince días se advierte la omisión de un requisito, se requiere al interesado para que lo subsane dentro del plazo de diez días hábiles siguientes a la respectiva notificación (primera prevención).

- Si la prevención no se desahoga dentro del plazo referido, se considerará no admitida la solicitud.

- Las solicitudes recibidas se publicarán en la página electrónica de la comisión.

- En caso de admitirse la solicitud, la misma será analizada por la comisión, **quien cuenta con el plazo de sesenta días para resolver lo conducente.**

- Dentro de los primeros veinte días hábiles del plazo indicado se puede prevenir al interesado para que, dentro de los treinta días hábiles siguientes, subsane cualquier omisión o deficiencia en la información presentada (segunda prevención). Esta medida suspende el plazo de sesenta días para resolver, el cual se reanuda una vez atendida la prevención formulada.

- En caso de no atenderse tal prevención (o hacerlo fuera del plazo otorgado), la solicitud será desechada.

- La comisión podrá, en cualquier momento, requerir información complementaria al interesado, realizar investigaciones, recabar información de otras fuentes, celebrar audiencias, efectuar consultas, o realizar cualquier acción necesaria para resolver sobre la solicitud.²⁹

"En caso de desechamiento de la solicitud o negativa del permiso o autorización, quedarán a salvo los derechos del interesado para presentar una nueva solicitud."

²⁹ Debe precisarse que si bien en términos de la fracción IV del referido precepto reglamentario, en cualquier momento la comisión podrá requerir información complementaria al interesado, realizar investigaciones, recabar información de otras fuentes, celebrar audiencias, efectuar consultas, o



- Realizada la evaluación se determinará si se otorga o niega el permiso, autorización o modificación solicitados.
- El desechamiento de la solicitud o su negativa no impiden presentar una nueva solicitud.

62. Ya que se trata de un procedimiento administrativo iniciado a instancia de parte, una vez presentada una solicitud de permiso, autorización o su modificación, la Comisión Reguladora de Energía invariablemente está obligada a observar las reglas sintetizadas, ya sea para prevenir al solicitante, desechar la solicitud, o bien, resolverla en el sentido que resulte procedente en cada caso, lo cual implica que existe un deber ineludible de realizar las acciones necesarias por parte de dicha autoridad, observando para ello los plazos reglamentariamente otorgados.

63. Debe agregarse que la solicitud de expedición de un permiso, autorización o su modificación, no se trata de un procedimiento seguido a manera de juicio, sino de un trámite de solicitud cuyo fundamento constitucional es –por identidad en su naturaleza– lo previsto en el artículo 8o.; esto porque claramente se trata de una petición hecha por escrito a una autoridad, quien queda en amplia posibilidad de emitir la respuesta que en derecho estime procedente, la cual deberá fundar y motivar y que queda materializada en el permiso, autorización o su modificación, o bien en el acto que deseche el trámite o niegue lo solicitado. Así, no se trata de un procedimiento en el cual existan partes con intereses contrapuestos las cuales acudan a un mecanismo heterocompositivo para su solución y en el cual puedan ofrecer pruebas y formular alegatos, los cuales son los elementos característicos de un procedimiento seguido a manera de juicio.

64. Ahora bien, cuando en el amparo se reclama de la Comisión Reguladora de Energía la omisión de resolver una solicitud de expedición de un permiso

realizar cualquier acción necesaria para resolver sobre la solicitud, lo cierto es que ello podrá realizarse en el entendido de que invariablemente tales acciones **deben realizarse dentro del plazo de sesenta días a que se refiere la fracción II del propio precepto**, pues a diferencia de lo previsto en la fracción III de dicho artículo, en los supuestos de la fracción IV no se prevé la suspensión del plazo indicado.



o autorización o de su modificación (con independencia del objeto particular y concreto del permiso, autorización o su modificación), es claro que la pretensión subyacente y central de la parte quejosa es demostrar que tal acto omisivo es violatorio de derechos constitucionales al no atenderse al marco normativo aplicable en cuanto al plazo para resolver ese tipo de procedimientos y, a partir de ello, obligar a la autoridad a la expedición de un acto positivo que subsane el silencio u omisión de la autoridad y que ésta sea sustituida por un acto expreso en el que la autoridad resuelva, ya sea en sentido favorable a lo solicitado, o bien, exponga las razones concretas (mediante la fundamentación y motivación correspondientes) con base en las cuales desestime tal solicitud.

65. Lo anterior porque la materia del amparo precisamente será verificar si, por una parte, (1) existe un deber temporal de la autoridad responsable para resolver (con independencia del sentido que corresponda) esas solicitudes y, en caso de que así se advierta, (2) determinar si ello es o no contrario a los derechos de legalidad y seguridad jurídica tutelados constitucionalmente (ante el incumplimiento del plazo previsto para resolver esas solicitudes) y si así se estima, (3) otorgar el amparo para que los efectos nocivos generados por la omisión reclamada desaparezcan, lo cual se logra al vincular a la autoridad responsable a emitir un acto positivo (es decir, hacer algo) en el cual resuelva libremente lo que en derecho resulte procedente, ya sea otorgando el permiso, autorización o modificación solicitado, o bien, negándolo o desechando cuando así resulte viable.

66. Con base en lo expuesto se estima que, **cuando el acto reclamado en el amparo es única y exclusivamente la omisión de resolver una solicitud para la expedición de autorización, permiso o su modificación, la materia concreta del acto jurídico solicitado resulta irrelevante**; ello porque el Juez de amparo no podrá abordar algún otro aspecto distinto a determinar si existe una obligación normativa de resolver en determinado tiempo sobre lo solicitado, y si esa omisión es o no contraria a los derechos constitucionalmente tutelados, **por lo que la materia específica del permiso, solicitud o su modificación no será objeto de análisis en el juicio** y menos aún podría vincularse a la Comisión Reguladora de Energía a resolver la solicitud respectiva en sentido favorable al quejoso pues, en todo caso, **el único efecto será vincular a la autoridad a que emita la respuesta correspondiente, en el sentido que legalmente**



resulte procedente y que la autoridad deberá justificar mediante la fundamentación y motivación que al efecto exponga³⁰ en el acto expreso que subsane la omisión combatida.

67. Luego, al resultar irrelevante en los casos acotados la materia específica del permiso, autorización o modificación solicitados por el particular, es claro que, **aunque la Comisión Reguladora de Energía tenga ciertas atribuciones en materia de competencia económica en el sector energético, lo cierto es que ello no es suficiente para considerar, invariablemente, que en todos los actos que dicha autoridad pueda realizar están relacionados con el despliegue de sus atribuciones en dicha rama concreta del derecho administrativo;** máxime que al combatirse una omisión absoluta de dar respuesta a una solicitud, la quejosa no sólo se duele de la falta de respuesta sino también del incumplimiento de la normativa en la cual se establece el procedimiento y términos para la resolución de ese tipo de solicitudes, pero sin que tales cuestiones (en particular la omisión absoluta de dar respuesta) necesariamente estén directamente vinculadas con las atribuciones que en materia de competencia económica en el sector energético (específicamente del eléctrico) pueda tener el referido órgano regulador.

68. Así, **cuando en amparo indirecto se reclama de la Comisión Reguladora de Energía única y exclusivamente la omisión de resolver una solicitud para la expedición de un permiso, autorización o su modificación** (con independencia de la materia concreta a que se refiera el acto administrativo solicitado), **la competencia para conocer del respectivo juicio recae en los Jueces de Distrito en materia administrativa;** ello porque la naturaleza omisiva del acto reclamado no conduce a verificar si se trata o no del despliegue de las atribuciones que, en materia de competencia económica en el sector energético, tiene esa comisión, sino sólo a verificar la existencia del deber de la

³⁰ "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL EFECTO DE LA SENTENCIA QUE AMPARA POR OMISIÓN DE ESAS FORMALIDADES, ES LA EMISIÓN DE UNA RESOLUCIÓN NUEVA QUE PURGUE TALES VICIOS, SI SE REFIERE A LA RECAÍDA A UNA SOLICITUD, INSTANCIA, RECURSO O JUICIO." (Registro digital: 195590. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materia común. Tesis: 2a./J. 67/98. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, septiembre de 1998, página 358).



autoridad responsable para resolver sobre lo solicitado dentro del plazo normativamente previsto, por lo que en dicho supuesto **no son necesarios conocimientos específicos o técnicos relacionados con la materia de competencia económica**, sino que basta el conocimiento del derecho administrativo en general.

69. Estimar que en tal supuesto se actualiza la competencia de los órganos de amparo en materia administrativa especializados en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, por el hecho de que en términos de lo previsto en el artículo 42 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, la Comisión Reguladora de Energía tiene entre sus funciones el promover la competencia en el sector energético, **implificaría presumir precipitadamente que, invariablemente, en todos los actos realizados por dicho ente, así como en las omisiones respectivas, está implícito el despliegue de las atribuciones que en materia de competencia económica son asignados a ese órgano regulador**, lo cual no es aceptable en la medida en que, en el caso en particular, **se trata de una omisión relacionada únicamente con aspectos temporales en cuanto a la dilación para resolver sobre lo solicitado por el particular**, sin que en tal caso sea posible tener certeza de que se trata de un acto relacionado con aspectos de competencia económica en el sector energético (particularmente el eléctrico), por la ausencia de un acto expreso de cuyo contenido pueda así advertirse claramente.

70. Caso distinto sucede cuando **en la demanda de amparo inicial** se reclama la **omisión** de resolver sobre la solicitud para el otorgamiento de un permiso, autorización o su modificación y, durante el desarrollo del juicio la autoridad demuestra que el acto omisivo cesó al haberse desechado o considerado improcedente la respectiva solicitud, o bien, que ésta fue negada y, con motivo de ello, **la quejosa amplía la demanda a efecto de controvertir la resolución correspondiente**³¹ y demostrar que ese acto adolece de la debida

³¹ "AMPARO PROMOVIDO POR VIOLACIÓN AL DERECHO DE PETICIÓN. SI EL QUEJOSO OPTÓ POR AMPLIAR SU DEMANDA EN CONTRA DE LA RESPUESTA EMITIDA POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE DURANTE EL TRÁMITE DEL JUICIO, ES INNECESARIO AGOTAR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD RESPECTO DE DICHO ACTO." (Registro digital: 2021401. Instancia: Pleno. Décima Época. Materia común. Tesis: P./J. 15/2019 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 74, enero de 2020, Tomo I, página 5).



fundamentación y motivación, pues en tal supuesto será posible que el juzgador de amparo deba adentrarse a la materia concreta del permiso o autorización solicitados a efecto de verificar si las razones y fundamentos expuestos por la autoridad responsable son adecuados para justiciar esa resolución, **lo cual puede involucrar el debido ejercicio de las atribuciones que en materia de competencia económica tiene la citada Comisión Reguladora de Energía**, por lo que, en ese supuesto, **sí podrían ser requeridos conocimientos técnicos especializados en tal materia** y, por tanto, ello conduciría a que **el juicio que tenga esas características sea resuelto por un órgano de amparo en materia administrativa especializado en competencia económica, radio-difusión y telecomunicaciones**.

71. Además, la conclusión alcanzada por esta Sala es congruente con la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 447/2018, de la cual derivó la jurisprudencia 2a./J. 123/2019 (10a.), de título y subtítulo: "ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA. SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LOS JUICIOS DE AMPARO O SUS RECURSOS PROMOVIDOS CONTRA ACTOS QUE REGULEN TARIFAS DE ENERGÍA ELÉCTRICA, COMO SUCEDERÍA CON EL ACUERDO DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA NÚMERO A/058/2017."; ello en la medida en que en los juicios de amparo que propiciaron la emisión de los criterios contendientes en ese asunto, **se reclamó un acto expreso** como lo es el Acuerdo A/058/2017, **de cuyo contenido se desprendía con notoria claridad que indudablemente se trataba de un acto emitido en ejercicio de las facultades en materia de competencia económica asignadas a la Comisión Reguladora de Energía**, ya que tal acuerdo estaba relacionado con la metodología para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas y de operación en el sector energético; sin embargo, **en el caso que se analiza en la presente ejecutoria, el acto reclamado es uno de carácter omisivo** (en forma absoluta), por lo que **el único marco jurídico a analizar es el concerniente a la existencia de la obligación temporal de la citada comisión para resolver las solicitudes para la expedición de autorizaciones, permisos y sus modificaciones**, sin que la materia concreta del acto administrativo solicitado sea un aspecto a considerar, por lo que no puede concluirse indefectiblemente que en tal supuesto se trate del des-



pliegue de las atribuciones que en materia de competencia económica tiene tal órgano regulador (a menos que exista ampliación de la demanda en los términos ya apuntados) y, por tanto, no serán necesarios conocimientos técnicos o especializados en competencia económica.

72. Esto es, dado que la ampliación de la demanda no es una obligación para la parte quejosa, sino un derecho ya que podrá optar entre (1) ampliar la demanda contra la respuesta que se le dé a conocer durante la tramitación del juicio de amparo, (2) promover un nuevo juicio de amparo en contra de la respuesta emitida (3) acudir a las instancias ordinarias que resulten procedentes o (4) aceptar la respuesta dada por la autoridad a la solicitud correspondiente; entonces, mientras el acto reclamado sea exclusivamente la omisión de dar respuesta a la solicitud de modificación del permiso en materia de energía eléctrica, claramente el asunto no requerirá de conocimientos especializados en materia de competencia económica; en cambio, cuando el accionante del juicio reclame la respuesta recaída a la solicitud de modificación del permiso, ya sea mediante la ampliación de la demanda o la promoción de un nuevo juicio para cuestionar dicho acto, entonces es evidente que el asunto podrá requerir de conocimientos especializados en materia de competencia económica, ya que será necesario valorar si el otorgamiento o negativa de la modificación solicitada tiene o no algún impacto en los mercados energéticos y si afecta la libre concurrencia y competencia en los mismos, casos en los que claramente se actualizará la competencia de los órganos de amparo especializados en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

VIII. JURISPRUDENCIA QUE DEBE PREVALECER

73. Una vez hecho el estudio correspondiente, se considera que, al ser existente la presente contradicción de tesis, con fundamento en los artículos 215, 216 y 218 de la Ley de Amparo, el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia es el siguiente:

COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA DEMANDA DE AMPARO EN LA QUE SE RECLAME LA OMISIÓN DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA (CRE) PARA RESOLVER SOBRE LA SOLICITUD DE MODIFICACIÓN DE PERMISO DE GENERACIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA BAJO LA MODALIDAD



DE COGENERACIÓN. CORRESPONDE A LOS ÓRGANOS DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a soluciones contrarias al determinar el órgano competente, por razón de especialización, para conocer de un amparo en el cual se reclamó la omisión por parte de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) de resolver sobre la solicitud de modificación de permiso de generación de energía eléctrica bajo la modalidad de cogeneración, dentro del plazo previsto en el artículo 23, fracción II, del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica, pues mientras uno sostuvo que se actualizaba la competencia a favor del Juez de Distrito en Materia Administrativa, el otro consideró competente al Juez de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decide que cuando en el amparo se reclama única y exclusivamente la omisión por parte de la Comisión Reguladora de Energía de resolver sobre la solicitud de modificación de permiso de generación de energía eléctrica bajo la modalidad de cogeneración, resultan competentes los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa, ya que en razón de la naturaleza del reclamo no se requieren conocimientos especializados en materia de competencia económica.

Justificación: Lo anterior es así toda vez que, si bien los órganos reguladores coordinados en materia energética como la Comisión Reguladora de Energía tienen atribuciones en materia de competencia económica dentro del sector energético, lo cierto es que la naturaleza omisiva del acto reclamado no conduce a que dentro del juicio se deba verificar si se trata o no del despliegue de las atribuciones que en esa materia tiene esa Comisión, sino sólo de corroborar la existencia del deber de la autoridad responsable para resolver sobre lo solicitado dentro del plazo normativamente previsto, por lo que, en dicho supuesto, no son necesarios conocimientos específicos o técnicos relacionados con la materia de competencia económica, sino que basta el conocimiento del derecho administrativo en general. Lo anterior en el entendido de que si el quejoso reclama (mediante ampliación de la demanda o en un nuevo juicio) la respuesta recaída a la solicitud de modificación del permiso correspondiente, es claro que



el análisis del asunto podrá requerir de conocimientos especializados en materia de competencia económica al ser necesario valorar si el otorgamiento o negativa de la modificación solicitada tiene o no algún impacto en los mercados energéticos y si afecta la libre concurrencia y competencia en los mismos, casos en los que claramente se actualizará la competencia de los órganos de amparo especializados en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

74. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución 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 P./J. 15/2019 (10a.), 2a./J. 123/2019 (10a.) y 2a./J. 84/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 17 de enero de 2020 a las 10:18 horas, 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas y 5 de agosto de 2016 a las 10:05 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 7 de enero de 2022 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA DEMANDA DE AMPARO EN LA QUE SE RECLAME LA OMISIÓN DE LA COMISIÓN REGULADORA



DE ENERGÍA (CRE) PARA RESOLVER SOBRE LA SOLICITUD DE MODIFICACIÓN DE PERMISO DE GENERACIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA BAJO LA MODALIDAD DE COGENERACIÓN. CORRESPONDE A LOS ÓRGANOS DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a soluciones contrarias al determinar el órgano competente, por razón de especialización, para conocer de un amparo en el cual se reclamó la omisión por parte de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) de resolver sobre la solicitud de modificación de permiso de generación de energía eléctrica bajo la modalidad de cogeneración, dentro del plazo previsto en el artículo 23, fracción II, del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica, pues mientras uno sostuvo que se actualizaba la competencia a favor del Juez de Distrito en Materia Administrativa, el otro consideró competente al Juez de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decide que cuando en el amparo se reclama única y exclusivamente la omisión por parte de la Comisión Reguladora de Energía de resolver sobre la solicitud de modificación de permiso de generación de energía eléctrica bajo la modalidad de cogeneración, resultan competentes los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa, ya que en razón de la naturaleza del reclamo no se requieren conocimientos especializados en materia de competencia económica.

Justificación: Lo anterior es así toda vez que, si bien los órganos reguladores coordinados en materia energética como la Comisión Reguladora de Energía tienen atribuciones en materia de competencia económica dentro del sector energético, lo cierto es que la naturaleza omisiva del acto reclamado no conduce a que dentro del juicio se deba verificar si se trata o no del despliegue de las atribuciones que en esa materia tiene esa Comisión, sino sólo de corroborar la existencia del deber de la autoridad responsable para resolver sobre lo solicitado dentro del plazo normativamente previsto, por lo que, en dicho supuesto, no son necesarios conocimientos



específicos o técnicos relacionados con la materia de competencia económica, sino que basta el conocimiento del derecho administrativo en general. Lo anterior en el entendido de que si el quejoso reclama (mediante ampliación de la demanda o en un nuevo juicio) la respuesta recaída a la solicitud de modificación del permiso correspondiente, es claro que el análisis del asunto podrá requerir de conocimientos especializados en materia de competencia económica al ser necesario valorar si el otorgamiento o negativa de la modificación solicitada tiene o no algún impacto en los mercados energéticos y si afecta la libre concurrencia y competencia en los mismos, casos en los que claramente se actualizará la competencia de los órganos de amparo especializados en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

2a./J. 35/2021 (11a.)

Contradicción de tesis 215/2021. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, y Tercero en Materia Administrativa del Primer Circuito. 20 de octubre 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. Secretario: Carlos Alberto Araiza Arreygue.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, al resolver el conflicto competencial 3/2021, y el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 15/2021.

Tesis de jurisprudencia 35/2021 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinticuatro de noviembre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de enero de 2022 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de enero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



PENSIONES OTORGADAS POR EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS). EL AÑO CALENDARIO ANTERIOR A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 20 DE DICIEMBRE DE 2001, PARA EFECTOS DE SU ACTUALIZACIÓN ANUAL, COMPRENDE DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DEL AÑO INMEDIATO ANTERIOR.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 239/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL DÉCIMO SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO DEL PRIMER CIRCUITO Y EL PLENO DEL CUARTO CIRCUITO, AMBOS EN MATERIA DE TRABAJO. 17 DE NOVIEMBRE 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: ALMA RUBY VILLARREAL REYES.

III. COMPETENCIA Y LEGITIMACIÓN

8. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 225 y 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente, 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 un Tribunal Colegiado y un Pleno de distintos circuitos, y no se estima necesaria la intervención del Pleno de este Alto Tribunal.

9. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, conforme a lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente, en tanto fue formulada por los integrantes del Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito en uno de los casos que generó la denuncia de contradicción, a quienes fue reconocida su legitimación en auto de presidencia de trece de septiembre de dos mil veintiuno.



IV. ANTECEDENTES

10. **Primer criterio contendiente.** El Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito conoció del juicio de amparo directo 361/2021. Los antecedentes relevantes de esta ejecutoria son:

- **Demanda laboral.** Un pensionado reclamó del Instituto Mexicano del Seguro Social, entre otras prestaciones, el ajuste y pago de diferencias respecto de la pensión por cesantía en edad avanzada que le concedió el demandado, tomando en cuenta los **incrementos anuales** previstos en el artículo décimo primero transitorio de la Ley del Seguro Social vigente.

- **Laudo.** La junta del conocimiento consideró procedente la acción al haberse demostrado que el demandado tomó en cuenta menos semanas que las efectivamente cotizadas por el actor. En consecuencia, condenó al instituto a realizar el ajuste de pensión y a pagar al actor las diferencias respectivas.

- Al actualizar el monto de la pensión conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), **la responsable empleó el índice inflacionario correspondiente a los periodos transcurridos del uno de febrero al treinta y uno de enero** de cada año.

- **Demanda de amparo.** En la materia de la presente denuncia, el instituto demandado **controvertió el periodo** empleado por la Junta responsable para efectuar dicha actualización.

- El quejoso sostuvo que el artículo décimo primero transitorio de la Ley del Seguro Social¹ disponía que las pensiones se actualizarían en el mes de febrero, pero utilizando el índice inflacionario correspondiente al año calendario anterior, esto era, del uno de enero al treinta y uno de diciembre.

- **Sentencia de amparo.** El Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento **negó** el amparo al instituto quejoso.

¹ "Décimo primero. La cuantía de las pensiones otorgadas al amparo de la legislación vigente hasta el 30 de junio de 1997 será actualizada anualmente en el mes de febrero, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor correspondiente al año calendario anterior. Esta disposición se aplicará a partir del 1o. de febrero de 2002."



- Consideró que la expresión **año calendario anterior**, prevista en el artículo décimo primero transitorio de la Ley del Seguro Social, era un término con múltiples acepciones que **daba cabida a ambas posibilidades**, a saber, **tanto al periodo comprendido de enero a diciembre, como al que abarcaba de febrero a enero**.

- Dicho lo anterior, partiendo de que el artículo 18 de la Ley Federal del Trabajo disponía que en caso de duda en la interpretación de las normas de trabajo **debía prevalecer la interpretación más favorable** a la persona trabajadora, concluyó que fue correcto que la responsable empleara el periodo comprendido **del uno de febrero al treinta y uno de enero**, puesto que generalmente daba lugar a un porcentaje más alto.

- Para sostener lo anterior, efectuó una comparación de los incrementos al INPC entre los años dos mil dos a dos mil veintiuno, lo que arrojó que en trece ocasiones fue mayor el porcentaje resultante del periodo comprendido del uno de febrero al treinta y uno de enero y sólo en nueve casos fue superior el resultante del uno de enero al treinta y uno de diciembre.

- Destacó que por tales razones no compartía la tesis jurisprudencial del PC.IV.L. J/21 L (10a.), del Pleno en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito, de título y subtítulo: "PENSIONES OTORGADAS AL AMPARO DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DEROGADA. SU INCREMENTO DEBE EFECTUARSE ANUALMENTE EN EL MES DE FEBRERO, CONFORME AL ÍNDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (INPC) CORRESPONDIENTE AL AÑO CALENDARIO ANTERIOR.", donde se concluyó que el periodo que debía emplearse era el transcurrido del uno de enero al treinta y uno de diciembre.

11. **Segundo criterio contendiente.** La tesis jurisprudencial en comento surgió de la contradicción de tesis 3/2019, resuelta por el Pleno en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito. Cabe precisar que la problemática que dio origen a la referida contradicción estribaba en determinar cuándo debía efectuarse la actualización de las pensiones, a saber, en enero o febrero, sin embargo, el análisis del Pleno de Circuito también **dilucidó qué periodo inflacionario debía emplearse** para tal efecto.

- El Pleno de Circuito determinó que, conforme al artículo décimo primero transitorio de la Ley del Seguro Social vigente, la cuantía de las pensiones otor-



gadas en términos de la ley derogada debía actualizarse anualmente en el mes de febrero, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor correspondiente al año calendario anterior.

- Para tal efecto precisó que por **año calendario anterior** debía entenderse al **periodo comprendido del uno de enero al treinta y uno diciembre**, para lo cual se basó en definiciones gramaticales extraídas del Diccionario de la Lengua Española, así como de diversas disposiciones de carácter fiscal, específicamente el artículo 11 del Código Fiscal de la Federación.²

- Lo anterior dio lugar a la tesis jurisprudencial PC.IV.L. J/21 L (10a.):

"PENSIONES OTORGADAS AL AMPARO DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DEROGADA. SU INCREMENTO DEBE EFECTUARSE ANUALMENTE EN EL MES DE FEBRERO, CONFORME AL ÍNDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (INPC) CORRESPONDIENTE AL AÑO CALENDARIO ANTERIOR. De la interpretación literal del artículo décimo primero transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2001, mediante el cual se reformaron diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social, deriva que la cuantía de las pensiones otorgadas al amparo de la legislación vigente hasta el 30 de junio de 1997, debe actualizarse anualmente en el mes de febrero (al igual que las otorgadas por la Ley del Seguro Social vigente), acorde con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) correspondiente al **año calendario anterior, que comprende de enero a diciembre del año previo** al en que se aumenta la pensión, el cual se calcula conforme al procedimiento que establece el artículo 6, fracción I, inciso b), de la Ley del Impuesto sobre la Renta, esto es, el valor del índice del mes más actual del lapso (diciembre), se divide entre el citado índice del mes más antiguo (enero), al resultado se le resta la unidad del cociente y, para obtener el porcentaje relativo, debe multiplicarse por cien."

² **Artículo 11.** Cuando las leyes fiscales establezcan que las contribuciones se calcularán por ejercicios fiscales, éstos coincidirán con el año de calendario. Cuando las personas morales inicien sus actividades con posterioridad al 1o. de enero, en dicho año el ejercicio fiscal será irregular, debiendo iniciarse el día en que comiencen actividades y terminarse el 31 de diciembre del año de que se trate."



V. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS

12. En primer lugar, es necesario establecer si en el caso que se analiza se configura la contradicción de tesis, en tanto que bajo ese supuesto será posible efectuar el estudio relativo con el fin de determinar el criterio que en su caso deba prevalecer como jurisprudencia.

13. Al respecto, es importante destacar que para que se configure la contradicción de tesis se requiere que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito, al resolver los asuntos materia de denuncia, hayan:

a) Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales, aunque no lo sean las cuestiones fácticas que las rodean; y,

b) Llegado a conclusiones encontradas respecto a la solución de la controversia planteada.

14. Por tanto, hay contradicción de tesis cuando se satisfacen los supuestos enunciados, sin que sea obstáculo para su existencia que los criterios jurídicos adoptados sobre un mismo punto de derecho no sean idénticos en torno a los hechos que los sustentan.

15. En ese sentido se pronunció el Pleno de este Alto Tribunal en el criterio jurisprudencial P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."³

³ De texto: "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



16. Del análisis de las ejecutorias implicadas en el caso que se somete a su decisión, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que **existe la contradicción de tesis**, como ahora se explicará.

17. El Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito concedió el amparo porque razonó que al interpretarse el término *año calendario anterior* debía tomarse en cuenta lo previsto en el artículo 18 de la Ley Federal del Trabajo y darse la lectura más favorable para la parte quejosa, en otras palabras, a la luz del principio *in dubio pro operario*.

18. Concluyó que la interpretación más benéfica era la que consideraba como *año calendario anterior* al periodo transcurrido del **uno de febrero al treinta y uno de enero**, puesto que generalmente daba como resultado un índice inflacionario más alto que de considerarse el periodo del uno de enero al treinta y uno de

jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos 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.'. Localización: registro digital: 164120, tesis P./J. 72/2010, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.



diciembre, lo que a su vez se traducía en un **incremento mayor en el monto de la pensión.**

19. En cambio, en lo que aquí interesa, el Pleno en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito realizó una **interpretación gramatical** para concluir que la expresión *año calendario anterior* hacía referencia al periodo comprendido del **uno enero al treinta y uno de diciembre**, lo que también reforzó en diversas disposiciones de carácter fiscal.

20. Así, es evidente que existen posturas antagónicas en relación con la definición del concepto *año calendario anterior* para efectos de realizar la actualización anual de las pensiones otorgadas al amparo de la Ley del Seguro Social, pues mientras uno de los contendientes lo interpretó gramaticalmente, el otro consideró que para su lectura debía atenderse a la interpretación más favorable para la parte quejosa.

21. Consecuentemente, el punto jurídico que debe responderse en la presente vía es **¿a qué periodo se refiere la Ley del Seguro Social al establecer que las pensiones se actualizarán anualmente en el mes de febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor correspondiente al año calendario anterior, esto es, al comprendido del uno de enero al treinta y uno de diciembre, o del uno de febrero al treinta y uno de enero?**

VI. ESTUDIO

22. Planteada así la contradicción de criterios, conviene entonces analizar el contenido de la norma que nos ocupa, que es del tenor siguiente:

"Décimo primero. La cuantía de las pensiones otorgadas al amparo de la legislación vigente hasta el 30 de junio de 1997 será actualizada anualmente en el mes de febrero, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor correspondiente al año calendario anterior. Esta disposición se aplicará a partir del 1o. de febrero de 2002."

23. De lo transcrito se desprende que el monto de las pensiones se actualizará anualmente en el mes de febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor correspondiente al año calendario anterior, siendo esta última parte la causa de discrepancia entre los criterios contendientes.



24. Esta Segunda Sala considera que no existen múltiples interpretaciones válidas para la expresión *año calendario anterior* que hagan necesario elegir la lectura más favorable de la norma, puesto que es un hecho notorio que un año calendario es aquel que inicia el uno de enero y concluye el treinta y uno de diciembre.

25. En efecto, conforme al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, calendario está definido como: *el sistema de representación del paso de los días agrupados en unidades superiores como semanas, meses, años ...* Por su parte, año se define como *el periodo de doce meses a contar desde el día 1 de enero hasta el 31 de diciembre.*

26. Como puede apreciarse no existe ambigüedad o confusión alguna en lo que debe entenderse como un año calendario, en unidades tales como dos mil, dos mil uno, dos mil dos, etcétera, y menos aún en su inicio o conclusión. Esta determinación es acorde además con el entendimiento y uso acostumbrado del término desde el punto de vista jurídico.⁴

27. Por el contrario, sería cuando el legislador decidiera referirse a un lapso de tiempo distinto de la noción *año calendario*, que tendría que hacerlo de manera expresa apartándose de la noción literal y exponiendo la regla de conteo distinta.

28. Conforme a las anteriores consideraciones debe prevalecer el criterio adoptado en la presente resolución y la tesis jurisprudencial siguiente:

PENSIONES OTORGADAS POR EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS). EL AÑO CALENDARIO ANTERIOR A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 20 DE DICIEMBRE

⁴ Sólo por citar un ejemplo, el Código Fiscal de la Federación establece: "**Artículo 11.** Cuando las leyes fiscales establezcan que las contribuciones se calcularán por ejercicios fiscales, éstos **coincidirán con el año de calendario.** Cuando las personas morales inicien sus actividades con posterioridad al **1o. de enero**, en dicho año el ejercicio fiscal será irregular, debiendo iniciarse el día en que comiencen actividades y terminarse el **31 de diciembre** del año de que se trate."



DE 2001, PARA EFECTOS DE SU ACTUALIZACIÓN ANUAL, COMPRENDE DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DEL AÑO INMEDIATO ANTERIOR.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes divergieron sobre la interpretación del término "año calendario anterior", previsto en el artículo décimo primero transitorio de la Ley del Seguro Social referido, pues uno determinó que éste comprendía del 1 de febrero al 31 de enero, mientras que para el otro dicho término comprendía del 1 de enero al 31 de diciembre.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que es un hecho notorio que la expresión "año calendario anterior" a que se refiere el artículo décimo primero transitorio del Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2001, para efectos de la actualización anual de las pensiones, comprende el periodo transcurrido del 1 de enero al 31 de diciembre del año inmediato anterior.

Justificación: Al establecerse en el aludido artículo décimo primero transitorio de la Ley del Seguro Social vigente que el monto de las pensiones se actualizará anualmente en el mes de febrero, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) correspondiente al año calendario anterior, debe entenderse que dicho periodo comprende del 1 de enero al 31 de diciembre del año inmediato anterior, sin que sea admisible que, en aras de realizar la lectura más favorable de la norma, el inicio y fin del mismo sea susceptible de reinterpretaciones, pues aquél es el entendimiento y uso acostumbrado del término desde el punto de vista tanto gramatical como jurídico.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala.

TERCERO.—Publíquese 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 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: La tesis de jurisprudencia PC.IV.L. J/21 L (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de diciembre de 2020 a las 10:23 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 81, Tomo II, diciembre de 2020, página 1224, con número de registro digital: 2022571.

Esta sentencia se publicó el viernes 28 de enero de 2022 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PENSIONES OTORGADAS POR EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS). EL AÑO CALENDARIO ANTERIOR A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 20 DE DICIEMBRE DE 2001, PARA EFECTOS DE SU ACTUALIZACIÓN ANUAL, COMPRENDE DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DEL AÑO INMEDIATO ANTERIOR.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes divergieron sobre la interpretación del término "año calendario anterior", previsto en el artículo décimo primero transitorio de la Ley del Seguro Social referido, pues uno determinó que éste comprendía del 1 de febrero al 31 de enero, mientras que para el otro dicho término comprendía del 1 de enero al 31 de diciembre.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que es un hecho notorio que la expresión "año calendario anterior" a que se refiere el artículo décimo primero transitorio del Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2001, para efectos de la actualización anual de las pensiones, comprende el periodo transcurrido del 1 de enero al 31 de diciembre del año inmediato anterior.



Justificación: Al establecerse en el aludido artículo décimo primero transitorio de la Ley del Seguro Social vigente que el monto de las pensiones se actualizará anualmente en el mes de febrero, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) correspondiente al año calendario anterior, debe entenderse que dicho periodo comprende del 1 de enero al 31 de diciembre del año inmediato anterior, sin que sea admisible que, en aras de realizar la lectura más favorable de la norma, el inicio y fin del mismo sea susceptible de reinterpretaciones, pues aquél es el entendimiento y uso acostumbrado del término desde el punto de vista tanto gramatical como jurídico.

2a./J. 37/2021 (11a.)

Contradicción de tesis 239/2021. Entre las sustentadas por el Décimo Séptimo Tribunal Colegiado del Primer Circuito y el Pleno del Cuarto Circuito, ambos en Materia de Trabajo. 17 de noviembre 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: Alma Ruby Villarreal Reyes.

Tesis y criterio contendientes:

El Pleno en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito, al resolver la contradicción de tesis 3/2019, la cual dio origen a la tesis de jurisprudencia PC.IV.L. J/21 L (10a.), de título y subtítulo: "PENSIONES OTORGADAS AL AMPARO DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DEROGADA. SU INCREMENTO DEBE EFECTUARSE ANUALMENTE EN EL MES DE FEBRERO, CONFORME AL ÍNDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (INPC) CORRESPONDIENTE AL AÑO CALENDARIO ANTERIOR.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de diciembre de 2020 a las 10:23 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 81, Tomo II, diciembre de 2020, página 1224, con número de registro digital: 2022571; y,

El sustentado por el Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 361/2021.

Tesis de jurisprudencia 37/2021 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del ocho de diciembre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 28 de enero de 2022 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 31 de enero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



RECURSO DE REVISIÓN. CUANDO EL TERCERO INTERESADO NO EMPLAZADO AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO INTERPONE ESE MEDIO DE IMPUGNACIÓN CON EL OBJETO DE EVIDENCIAR QUE DEBIÓ SER PARTE DE LA CONTROVERSIA DE ORIGEN, PERO SUS AGRAVIOS RESULTAN INEFICACES PARA EVIDENCIARLO, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, AL EMITIR LA SENTENCIA, DEBERÁ ESTIMARLO INFUNDADO Y DEJAR INTOCADO EL FALLO RECURRIDO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 87/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO Y EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO. 8 DE SEPTIEMBRE 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

7. 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 distintos circuitos y se estima innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

8. 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 Fed-



ración 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.¹

III. LEGITIMACIÓN

9. La presente denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima porque fue formulada por los integrantes de uno de los Tribunales Colegiados contendientes. 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,² así como 226, fracción II,³ y 227, fracción II,⁴ de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece.

¹ "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."

² "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."

³ "Artículo 226. Las contradicciones de tesis serán resueltas por:

"...

"II. El Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según la materia, cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, entre los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito, o sus tribunales de diversa especialidad, así como entre los Tribunales Colegiados de diferente circuito."

⁴ "Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:

"II. Las contradicciones a las que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los Ministros, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado las tesis discrepantes, el procurador general de la República, los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron."



IV. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

10. 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.⁵

11. 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.

12. En este orden de ideas, si las cuestiones fácticas siendo parecidas influyen en las decisiones de los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, en tanto no podría arribarse a un criterio único 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 el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

13. Establecido lo anterior, corresponde ahora señalar los requisitos para la existencia de una contradicción de criterios,⁶ a saber:

⁵ 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."

⁶ 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 tiene los siguientes datos de iden-



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.

14. 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.

15. **Primer requisito: Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** En efecto, los órganos contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se 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.

16. **El Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, en sesión de treinta de marzo de dos mil veintiuno, emitió resolución

tificación: 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."



en el **amparo en revisión 23/2020 con base en los siguientes antecedentes y consideraciones:**

- El presidente, secretario y tesorero del comisariado ejidal del ejido "Valle de Banderas", Municipio de Bahía de Banderas, Nayarit, solicitaron el amparo y protección de la justicia contra diversos actos vinculados con la privación parcial y definitiva de diversas tierras de ese núcleo agrario que se localizan en la delegación de "Las Juntas" y en las que se edificó la unidad deportiva municipal "Las Juntas"; y, respecto de distintas autoridades del Ayuntamiento de Puerto Vallarta, Jalisco.

- Previo requerimiento el Juez de Distrito admitió la demanda, la que se amplió y seguido el procedimiento se celebró la audiencia constitucional y se emitió la sentencia respectiva que sobreseyó en parte y concedió el amparo solicitado.

- Inconformes con tal decisión los ejidos "Las Juntas" e "Ixtapa", ambos del Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco a través de sus respectivos presidentes, secretarios y tesoreros, quienes se ostentaron como terceros extraños al juicio, interpusieron recurso de revisión.

- Por razón de turno, correspondió conocer al Tribunal Colegiado denunciante quien lo admitió y registró con el consecutivo 23/2020.

- En desacuerdo con la admisión, el autorizado de la parte quejosa interpuso recurso de reclamación que se declaró infundado.

- Ahora bien, en lo que interesa, el Tribunal Colegiado en comento, al resolver el recurso de revisión, arribó al convencimiento de que los agravios expuestos son infundados e inoperantes.

- Para sostener esa decisión destacó los antecedentes del caso e hizo especial referencia al capítulo de antecedentes que narró la parte quejosa, el contenido del informe justificado que rindió el jefe del patrimonio municipal del Ayuntamiento de Puerto Vallarta y la ampliación de la demanda de amparo.

- Puntualizado lo anterior indicó que el Juez determinó sobreseer en el juicio dado que el quejoso no acreditó que existiera identidad de la superficie



que reclamó con la que fue objeto del contrato de cesión de derechos reclamado y, por ende, no demostró el interés jurídico para acudir a esa instancia.

- Por otra parte, en suplencia de la queja, otorgó el amparo al advertir violación a los artículos 14 y 16 constitucionales pues no fue oído y vencido en juicio y sin cumplirse las formalidades esenciales del procedimiento se le privó de una porción de su extensión territorial mediante la construcción de una unidad deportiva municipal sin que le haya sido notificado algún procedimiento de indemnización de su terreno afectado.

- Los efectos de la concesión fueron que las autoridades responsables debían restituir al ejido quejoso, en la posesión de sus tierras, donde se encuentra construida la unidad deportiva municipal "Las Juntas", ubicada en el poblado Las Juntas.

- Los ejidos recurrentes argumentaron contar con interés jurídico al ser titulares de un derecho subjetivo por lo que tienen el carácter de terceros interesados en términos del artículo 5o., fracción III, inciso a), de la Ley de Amparo; lo que, a su parecer, se demostró con la copia certificada del convenio de veintiséis de septiembre de mil novecientos noventa y seis, suscrito por los núcleos agrarios, entre ellos, el ejido quejoso "Valle de Banderas, Municipio de Bahía de Banderas, Nayarit", "Las Juntas", "Ixtapa" y "Grupo de campesinos del Guayaibo", así como diversas autoridades de gobierno.

- Explicaron que ese convenio se suscribió con el objeto de evitar múltiples conflictos por la posesión de tierras ubicadas en el Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco; de igual forma, para regularizar dichos terrenos. Ese documento fue materia en el juicio constitucional.

- Esos argumentos fueron calificados como infundados por el Tribunal Colegiado.

- Para sostener esa calificativa, procedió al análisis del artículo 5o., fracción III, inciso a), de la Ley de Amparo que se refiere a que el tercero interesado es la persona que gestionó el acto reclamado o tiene un interés jurídico contrario al quejoso en que subsista el acto reclamado.



- Y en el particular, señaló, al analizar los términos de la demanda de amparo y su ampliación; así como el convenio al que aludieron las recurrentes y los acuerdos tomados, concluyó que a los ejidos "Las Juntas" e "Ixtapa", ambos del Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco, no les asiste el carácter de terceros interesados.

- Ello, ya que el acto reclamado en el juicio de amparo fue identificado como la privación parcial y definitiva de las tierras que, dijo el ejido quejoso Valle de Banderas, Municipio de Bahía de Banderas, Nayarit, le pertenecen, sobre una superficie aproximada de tres hectáreas, ochenta y dos centiáreas, ochenta y cinco punto quinientos ochenta y áreas, ubicada en la delegación de Las Juntas, Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco, sobre la que está edificada la unidad deportiva municipal "Las Juntas", así como todo acto administrativo y registral tendente a perjudicar su derecho de propiedad.

- Con base en ello, dijo el Tribunal Colegiado, los núcleos agrarios recurrentes no se ubican en la hipótesis establecida en el artículo 5o., fracción III, inciso a), de la Ley de Amparo, pues además de que no existe evidencia alguna de la que se advierta que gestionaron la privación de tierras combatida, tampoco tienen interés contrario al ejido quejoso, en la medida en que no tienen interés jurídico en que subsista ese acto reclamado, ya que, la superficie reclamada, sobre la que se encuentra edificada la unidad deportiva municipal "Las Juntas", no está en su posesión, sino de la autoridad responsable, Ayuntamiento de Puerto Vallarta, Jalisco, como ellos lo reconocieron en sus escritos de agravios.

- Aunado a ello, del convenio analizado no se acreditó su carácter de terceros interesados; esto es, no se demostró que tuvieran interés en que subsista la privación de tierras reclamada, precisamente porque se celebró con el fin de solucionar el problema en forma definitiva con motivo de las posesiones que de terrenos del poblado Valle de Banderas, Municipio de Bahía de Banderas, Estado de Nayarit, detentan los recurrentes, y para regularizar las posesiones correspondientes de los poblados de Las Juntas, Ixtapa y Grupo de campesinos del Guayabo, por lo que, apuntó, en todo caso les afectaría que la superficie reclamada, ubicada en la delegación de Las Juntas, Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco, sobre la que se encuentra edificada la unidad deportiva municipal "Las Juntas", esté en posesión de un tercero como lo es el Ayuntamiento de Puerto Vallarta.



- En mérito de ello, el Tribunal Colegiado en comento concluyó que los criterios jurisprudenciales invocados por las recurrentes no eran aplicables en los términos en que lo pretendieron.

- Definido lo anterior, el cuerpo colegiado analizó el resto de los argumentos de agravio que formularon y concluyó que éstos son inoperantes.

- La razón encuentra sustento en que los inconformes no están legitimados para recurrir las violaciones que, a su consideración existieron en la sustanciación del procedimiento en el juicio de amparo y las diversas contenidas en la resolución impugnada, al no ser parte en el juicio de amparo, pues como se destacó no les reviste el carácter de terceros interesados.

- En apoyo a esas consideraciones invocó la jurisprudencia dada a conocer por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LA LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER ESTE RECURSO DERIVA NO SÓLO DE LA CALIDAD DE PARTE, SINO ADEMÁS, DE QUE LA SENTENCIA COMBATIDA LE AGRAVIE COMO TITULAR DE UN DERECHO O PORQUE CUENTE CON LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE AQUÉL."

- Incluso, destacó, no se les puede reconocer ese carácter con base en un interés legítimo bajo el argumento de que al ser colindantes de la unidad deportiva "Las Juntas", delegación de idéntico nombre, Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco, sufren una afectación al ambiente sano y a la salud, al igual que a los demás vecinos que disfrutan y acceden a una mejor calidad de vida con la preservación de la unidad deportiva. Lo anterior ya que el Pleno de este Tribunal Constitucional emitió el criterio jurisprudencial de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO. NO PUEDE ADUCIRSE PARA IDENTIFICAR AL TERCERO INTERESADO EN EL JUICIO DE AMPARO."

- Con base en ello, el Tribunal Colegiado decidió confirmar la sentencia impugnada, sobreseer y conceder el amparo al ejido Valle de Banderas, Municipio de Bahía de Banderas, Nayarit.

17. Por su parte, el **Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito**, en sesión de veintinueve de junio de dos mil diecisiete, al resolver el **amparo en revisión 68/2017**, analizó un caso con las siguientes particularidades:

|



- Una persona física, por propio derecho solicitó el amparo y protección de la Justicia de la Unión contra actos del Congreso del Estado de Baja California. De dicha demanda correspondió conocer al Juzgado Quinto de Distrito en el Estado de Baja California, con residencia en Mexicali.

- Seguido el trámite procesal se celebró la audiencia constitucional y se emitió la sentencia respectiva que concedió el amparo al impetrante.

- Inconforme con esa determinación diversa persona física (que no fue señalada como tercero interesado en el juicio de amparo indirecto) interpuso recurso de revisión; medio de impugnación que se radicó y admitió el Tribunal Colegiado afecto.

- El tribunal del conocimiento al emitir la sentencia que ahora se analiza destacó los antecedentes procesales e hizo énfasis en el hecho de que el promovente de la revisión no tuvo participación en el juicio de amparo pero que acudió a dicha instancia bajo el argumento de que debió ser llamado a juicio.

- El promovente consideró que tiene el carácter de tercero interesado, ya que su nombramiento como Magistrado supernumerario expedido el ocho de septiembre de dos mil dieciséis, por la XXI Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Baja California, se dejó sin efectos como consecuencia del cumplimiento a una ejecutoria de amparo, mediante el acuerdo único emitido por la Junta de Coordinación Política del Congreso del Estado de nueve de febrero de dos mil diecisiete.

- Aunado a ello, en el juicio de amparo del que deriva el recurso, los actos reclamados fueron la convocatoria para la elección de un Magistrado supernumerario y numerario del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California de treinta de junio de dos mil dieciséis, así como el acuerdo para que se publicara la citada convocatoria; por tanto, los preindicados reclamos tenían la intención de que se dejara sin efectos el nombramiento expedido a favor del recurrente por ser fruto de un acto viciado.

- Además, conforme al contenido de la fracción III del artículo 5o. de la Ley de Amparo, el recurrente tiene el carácter de tercero interesado pues le asiste



interés en que su nombramiento como Magistrado subsista, ya que en virtud del juicio de amparo indirecto de origen se le privó de derechos que estaban en su esfera jurídica, aunado a que tiene un interés contrario al del quejoso y es titular de un derecho protegido por la ley que es incompatible con el del solicitante del amparo. Es decir, a su parecer, al darle intervención en ese juicio era el medio por el que él podría hacer valer sus defensas; al no hacerlo, se le dejó inaudito y no se integró adecuadamente la relación jurídico procesal, razón por la cual, a su parecer, debía ordenarse la reposición del procedimiento.

- Al respecto, los agravios fueron calificados como inoperantes e infundados.
- La inoperancia radicó en que el Tribunal Colegiado indicó que una parte de los argumentos del recurrente partían de una falacia de falsa causa al tomar como base de su alegación un hecho falso. Lo anterior, en atención a que el Juez de Distrito no emitió pronunciamiento alguno en relación con el nombramiento del recurrente.
- En abundamiento, señaló, el juzgador de origen no vinculó a la autoridad responsable a dejar insubsistente el nombramiento del recurrente, pues los efectos de la sentencia de amparo fueron que el Congreso del Estado de Baja California debía someter nuevamente a votación el dictamen 85, vinculándolo únicamente a prescindir de las manifestaciones que no constituyan criterios objetivos, para que con absoluta libertad de jurisdicción se resolviera en relación con la reelección o no del quejoso.
- Otra parte de los argumentos de agravio se calificaron como infundados ya que al parecer del Tribunal Colegiado involucrado en la presente contradicción, el Juez de Distrito no debía llamarlo al juicio de amparo indirecto ya que al momento de la presentación de la demanda, durante la secuela procedimental y al celebrar la audiencia constitucional, los actos reclamados y la eventual sentencia no le deparaban perjuicio alguno al inconforme; es decir, no le asistía el carácter de tercero interesado.
- Para arribar a esa conclusión, analizó el contenido del artículo 5o., fracción III, de la Ley de Amparo y las circunstancias fácticas del caso. Con lo cual estuvo en condiciones de puntualizar que fue hasta el ocho de septiembre de



dos mil dieciséis que al hoy recurrente se le designó como Magistrado supernumerario del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California, entonces, si la demanda de amparo fue presentada el uno de julio de ese año y la audiencia constitucional se celebró el treinta y uno de agosto de la referida anualidad, es claro que la relación jurídico procesal se integró sin la existencia de terceros interesados (pues hasta esa fecha el recurrente no había sido designado como Magistrado).

- Por ende, no es procedente ordenar la reposición del procedimiento para el efecto de que se le llame a un juicio en el que no le asiste tal carácter, pues no puede imputarse al Juez de Distrito que por acción u omisión incumplió con las formalidades que rigen al procedimiento.

- Incluso, afirmó, la decisión asumida no implica dejarlo inaudito, pues de los efectos para los que fue concedida la protección constitucional se obtiene que no se vinculó al Congreso del Estado de Baja California a emitir pronunciamiento específico que concluyera en la reelección del quejoso como Magistrado supernumerario del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California; por tanto, si esto aconteció, la decisión debe entenderse adoptada con absoluta libertad de jurisdicción y, por tanto, el hoy recurrente tuvo expeditos sus derechos.

- Así, dado que el promovente no tiene el carácter de tercero interesado en el juicio de amparo del que derivó el recurso, no está legitimado para interponer el recurso de revisión y, por tanto, el medio de impugnación debe desecharse.

- Lo anterior, dijo, tiene respaldo en el criterio jurisprudencial sustentado por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de título y subtítulo: "TERCERO PERJUDICADO NO EMPLAZADO O MAL EMPLAZADO AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PUEDE INTERPONER RECURSO DE REVISIÓN CONTRA LA SENTENCIA QUE HA CAUSADO EJECUTORIA POR HABER SIDO RECURRIDA (LEY DE AMPARO VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013)."

- Y agregó, no es óbice que para arribar a esa conclusión se hayan analizado las constancias de autos y desestimado los argumentos con los que el recurrente pretendió evidenciar que le asistía tal carácter, pues dicho tribunal



debía analizar las violaciones al procedimiento, aun de oficio en términos del artículo 93, fracción IV, de la Ley de Amparo. Por tanto, no se contravino la técnica que rige al juicio de amparo.

18. 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.

19. En efecto, se obtiene que cada uno de los órganos jurisdiccionales involucrados en la controversia analizaron el contenido de los agravios formulados por quienes se ostentaron como terceros interesados no emplazados al juicio de amparo indirecto; es decir, ambos tribunales reconocen que los recurrentes pueden interponer el recurso de revisión contra la sentencia de amparo indirecto que causó estado; por lo que en este aspecto no se advierte diferendo de criterios.

20. Hecho lo anterior concluyeron que resultaban ineficaces los agravios expuestos y, por tanto, no les asistía ese carácter de tercero interesado; sin embargo, uno de ellos estimó que el recurso de revisión debía confirmar la sentencia recurrida, esto es, implícitamente estimó infundado el medio de impugnación, mientras que el diverso decidió desechar el recurso de revisión.

21. En efecto, el **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito** consideró que ante la ineficacia de los agravios propuestos lo procedente es confirmar la sentencia impugnada ya que el recurso no debe desecharse en virtud de que la legitimación de los recurrentes está íntimamente relacionada con el estudio de fondo del asunto, es decir, ésa es la materia del recurso de revisión.

22. Ahora bien, el **Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito** al decidir que el recurrente no tiene el carácter de tercero interesado, apuntó, no se encuentra legitimado para interponer el recurso de revisión; consecuentemente, éste debe desecharse.



23. Ello, aclaró, con independencia de que se hayan estudiado los agravios formulados incluso las constancias de autos, ya que el órgano jurisdiccional debe analizar las violaciones al procedimiento, aun de oficio en términos del artículo 93 fracción IV de la Ley de Amparo.

24. 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, dan lugar a la formulación de una pregunta genuina en los siguientes términos: **en el recurso de revisión, después de analizar el contenido de los agravios formulados por quien se ostentó como tercero interesado no emplazado al juicio de amparo indirecto, si el Tribunal Colegiado concluye que éstos son ineficaces, ¿debe desechar el recurso de revisión o bien, confirmar la sentencia recurrida?**

25. Para dar contestación a esa interrogante, se estima oportuno recordar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene criterio definido en el sentido de que el tercero perjudicado (en los términos de la Ley de Amparo abrogada) no emplazado en el juicio de amparo indirecto, puede acudir al recurso de revisión con el objeto de controvertir la violación a su prerrogativa de audiencia, incluso cuando haya causado ejecutoria dicha determinación.⁷

⁷ Así se desprende del desarrollo jurisprudencial, en específico del criterio identificado con el número P./J. 41/98, emitido con motivo de la resolución tomada por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 33/93, que indica:

"TERCERO PERJUDICADO NO EMPLAZADO O MAL EMPLAZADO EN UN JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PUEDE INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN EN CONTRA DE LA SENTENCIA QUE EL JUEZ DE DISTRITO DECLARA EJECUTORIADA Y QUE AFECTA CLARAMENTE SUS DERECHOS, DENTRO DEL PLAZO LEGAL CONTADO A PARTIR DE QUE TIENE CONOCIMIENTO DE LA SENTENCIA. El tercero perjudicado no emplazado o mal emplazado al juicio de amparo indirecto, mediante ningún medio de defensa, podrá hacer valer la violación a la garantía de audiencia, a pesar de que la sentencia que se dicte en el mismo le prive de sus propiedades, posesiones o derechos, pues originándose la violación en un juicio constitucional y siendo éste la única vía para combatir actos de autoridad que transgredan garantías individuales, por su especial naturaleza extraordinaria no podría dar lugar a otro juicio de garantías, ya que de aceptarse así, se infringiría el sistema constitucional y se desvirtuaría la técnica de la institución, cuya regulación se encuentra inmersa en el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las fracciones I a IV del artículo 73 de la Ley de Amparo. Tampoco podría promover el incidente de



26. Lo anterior, ya que constituye la única vía mediante la cual se puede anular la decisión tomada en el juicio de amparo pues la consecuencia legal, en caso de resultar fundados sus agravios, es ordenar la reposición del procedimien-

nidad de notificaciones en contra de dicha sentencia que ya causó ejecutoria, dado que éste no procede cuando ya existe auto de ejecutorización, lo que se desprende del artículo 32 de la Ley de Amparo. Por otra parte, si bien el recurso de queja es procedente en contra del auto que declara ejecutoriada una sentencia, del numeral 96 de la ley de la materia, se advierte que sólo pueden interponerlo las partes que litigaron en el juicio, además de que este medio de defensa, suponiendo su procedencia, no sería la vía idónea para dejar insubsistente el fallo ejecutoriado como resultado del viciado procedimiento, y el recurso de queja por exceso o por defecto, no se estableció para combatir la sentencia en sí misma, sino sólo su ejecución excesiva o deficiente. En estas condiciones, al no poder hacer valer el tercero perjudicado no emplazado o mal emplazado en un juicio de amparo indirecto, la violación a la garantía de audiencia, mediante ningún medio de defensa ordinario ni extraordinario, ni del incidente de nulidad de notificaciones, ni del recurso de queja, por las razones antes apuntadas y atento al principio esencial que rige todo procedimiento judicial ordinario y extraordinario, consistente en que la sentencia pronunciada en un litigio no puede perjudicar a las personas que sean ajenas al mismo, debe aceptarse que el recurso de revisión sí es procedente en estos supuestos, porque es la única vía mediante la cual se puede dejar insubsistente una sentencia de amparo indirecto, para el efecto de que se reponga el procedimiento y se emplace en forma debida al tercero perjudicado. Lo anterior no implica el abandono de la diversa jurisprudencia sustentada por el Tribunal Pleno, cuyo rubro es: 'REVISIÓN, RECURSO DE. NO PROCEDE EN CONTRA DE UNA SENTENCIA EJECUTORIADA.' (Octava Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación, Tomo III, Primera Parte, P./J. 29 3/89, página doscientos treinta y cinco), ya que la misma sólo es aplicable para las partes que fueron oídas en el juicio de donde emana, respecto de cuya situación jurídica se juzgó, debiendo las partes que litigaron en ese juicio estar a sus resultados, pero no la persona que no fue oída ni vencida, que no puede ser perjudicada por ella. Si se aceptara el criterio contrario se vulneraría el derecho a la jurisdicción establecido en el artículo 17 constitucional, en relación con los terceros perjudicados que se enteraran de un juicio de amparo seguido en su contra, hasta que la sentencia se está ejecutando o se pretende ejecutar en su perjuicio; e implicaría, además, premiar la conducta ilegal del quejoso, de no cumplir con lo ordenado en el artículo 116, fracción II de la Ley de Amparo, así como el incumplimiento del juzgador a su deber de emplazarlo. Por tanto, dado que el conocimiento del fallo debe ser directo, cuando el tercero perjudicado no intervino en el juicio y, por lo mismo, nunca se le notificó la sentencia, el término para interponer el recurso de revisión corre a partir del día siguiente al en que tiene conocimiento de la sentencia, aunque ésta, formalmente, tenga apariencia de ejecutoria." Publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, agosto de 1998, página 65, materia común, Novena Época, registro digital: 195673.

De igual forma, la jurisprudencia P./J. 28/2015 (10a.), sustentada por el Pleno de este Alto Tribunal al resolver la contradicción de tesis 101/2014, que establece:

"TERCERO PERJUDICADO NO EMPLAZADO O MAL EMPLAZADO AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PUEDE INTERPONER RECURSO DE REVISIÓN CONTRA LA SENTENCIA QUE HA CAUSADO EJECUTORIA POR HABER SIDO RECURRIDA (LEY DE AMPARO VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013). El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 41/98 de rubro: 'TERCERO PERJUDICADO NO EMPLAZADO O MAL EMPLAZADO EN UN JUICIO



to para que se le emplase debidamente y tenga la posibilidad de intervenir en el juicio.

27. Ahora bien, como se anunció con antelación, sobre este aspecto no se advierte punto de choque entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados confrontados en el presente asunto ya que en ambos casos se obtiene que el recurso de revisión interpuesto por quienes se ostentaron como terceros interesados, fue admitido.

28. Incluso, en el asunto que conoció el órgano jurisdiccional denunciante su determinación de admitir el recurso de revisión fue controvertida mediante el diverso de reclamación, el que se declaró infundado.

29. Esto es, no constituye materia de la litis en el presente asunto definir si el tercero interesado no emplazado al juicio de amparo indirecto puede interponer recurso de revisión pues, como se dijo, **el medio de impugnación es procedente** en virtud de que precisamente se busca que la superioridad analice los motivos (expuestos a título de "agravios") por lo que, al parecer del recurrente, se le debió dar plena intervención en el juicio de amparo.

30. En esta línea de razonamiento es que resolvieron los Tribunales Colegiados involucrados; en ambos casos, la materia del recurso de revisión del que

DE AMPARO INDIRECTO. PUEDE INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN EN CONTRA DE LA SENTENCIA QUE EL JUEZ DE DISTRITO DECLARA EJECUTORIADA Y QUE AFECTA CLARAMENTE SUS DERECHOS, DENTRO DEL PLAZO LEGAL CONTADO A PARTIR DE QUE TIENE CONOCIMIENTO DE LA SENTENCIA.', definió la procedencia del recurso de revisión interpuesto por un tercero perjudicado no emplazado al juicio de amparo indirecto, respecto de una sentencia de amparo que causó ejecutoria por no haber sido impugnada. Ahora bien, por igualdad de razones, ese criterio resulta aplicable al caso en que un tercero perjudicado no llamado a juicio interpone recurso de revisión contra una sentencia de amparo indirecto que ha causado estado por haber sido recurrida. Lo anterior, porque en ambos casos la calidad de cosa juzgada no puede generar perjuicio alguno al tercero perjudicado no llamado al juicio de amparo indirecto, por no haber participado en el juicio; y, además, de esa manera se respeta el principio de impartición de justicia establecido en el artículo 17 constitucional; máxime que la sentencia de amparo indirecto que no es recurrida por las partes, causa ejecutoria y surte todos los efectos de la cosa juzgada de la misma forma que la sentencia de amparo indirecto que sí fue impugnada." Criterio publicado en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 22, septiembre de 2015, Tomo I, página 31, materia común, Décima Época, registro digital: 2009918.



conocieron fue precisamente el contenido de los agravios formulados por los recurrentes. Dichos argumentos esencialmente se expusieron con la finalidad de evidenciar las razones por las que, a decir de los promoventes, el Juez de Distrito debió emplazarlos al juicio de amparo indirecto con el objeto de que tuvieran intervención directa en defensa de sus derechos.

31. Sin embargo, con independencia de las razones y motivos, los órganos jurisdiccionales arribaron al convencimiento de que los agravios formulados son ineficaces (ya sea por ser infundados, inoperantes, inatendibles o alguna combinación de entre ellos) para tales efectos y, por tanto, no fue posible acceder a las pretensiones de los recurrentes.

32. Tal calificativa vedó la posibilidad para quienes se ostentaron como terceros interesados de ser reconocidos, respectivamente, en el juicio de amparo.

33. Ahora bien, con ese basamento es de recordarse que una de las premisas fundamentales del acceso a la justicia es que la ley establezca mecanismos mediante los cuales exista la posibilidad de modificar o revocar la determinación.

34. El Pleno de este Tribunal ha dejado patente que el acceso a los recursos es una prerrogativa de la justicia completa e imparcial, pues asegura la posibilidad de corregir los errores en que pueda incurrir el juzgador primigenio en la adopción de sus decisiones y, además, permite enmendar la aplicación indebida de la ley con el fin de evitar la arbitrariedad.

35. Se abunda, el ordenamiento constitucional reconoce el derecho de acceso a los recursos como una prerrogativa oponible al legislador en cuanto a la obligación de articular un sistema de recursos, así como a los operadores a quienes corresponde interpretar los requisitos procesales en el sentido más favorable a su efectividad, con proscripción de formalismos enervantes o rigorisismos desproporcionados que conviertan los requisitos procesales en obstáculos para que la tutela judicial sea efectiva.

36. No obstante, las anteriores afirmaciones deben complementarse ya que esta Suprema Corte ha desarrollado una amplia doctrina jurisprudencial en torno al contenido del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos



Mexicanos⁸ en consonancia con los numerales 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,⁹ especialmente por lo que hace al alcance y contenido del derecho fundamental de acceso a la justicia. El resultado de ello

⁸ "Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

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

"Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

"El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los Jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

"Las leyes prevén mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

"Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

"Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

"La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

"Nadie puede ser aprehendido por deudas de carácter puramente civil."

⁹ "Artículo 8. Garantías judiciales

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

"Artículo 25. Protección judicial

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

"2. Los Estados Partes se comprometen:

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

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

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



es que se han identificado como componentes de ese derecho fundamental, los siguientes: I) la prohibición de la autotutela, II) la tutela jurisdiccional; III) la abolición de las costas judiciales y gratuidad de la justicia; IV) la independencia judicial; y, V) La prohibición de imponer prisión por deudas de carácter puramente civil.

37. Empero, no estamos frente a un derecho absoluto, considerar ello implicaría que el operador jurídico en todos los casos tendría que resolver sobre las pretensiones del promovente e incluso, de manera favorable a sus intereses; lo que resulta constitucional, convencional y legalmente imposible.

38. La tutela judicial efectiva, en su vertiente de recurso efectivo, conlleva la obligación para los órganos jurisdiccionales de resolver los conflictos planteados sin obstáculos o dilaciones innecesarias y evitando formalismos o interpretaciones no razonables que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo.

39. Sin embargo, ello no es impedimento para que se soslayen los presupuestos procesales¹⁰ de admisibilidad y procedencia de los juicios y, por consecuencia, de sus recursos.

40. De ser así, el efecto sería nocivo pues generaría un estado de incertidumbre para los intervinientes en la relación procesal e incluso para la sociedad en general toda vez que se dejarían de observar los demás principios constitu-

¹⁰ Tal y como sostuvo esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 98/2014 (10a.), publicada bajo los siguientes argumentos:

"DERECHO DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. SU APLICACIÓN RESPECTO DE LOS PRESUPUESTOS PROCESALES QUE RIGEN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL. Si bien los artículos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el diverso 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen el derecho de acceso a la impartición de justicia –acceso a una tutela judicial efectiva–, lo cierto es que tal circunstancia no tiene el alcance de soslayar los presupuestos procesales necesarios para la procedencia de las vías jurisdiccionales que los gobernados tengan a su alcance, pues tal proceder equivaldría a que los Tribunales dejaran de observar los demás principios constitucionales y legales que rigen su función jurisdiccional, provocando con ello un estado de incertidumbre en los destinatarios de esa función, pues se desconocería la forma de proceder de esos órganos, además de trastocarse las condiciones procesales de las partes en el juicio." Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 11, octubre de 2014, Tomo I, página 909, materia constitucional, Décima Época, registro digital: 2007621.



cionales y legales que rigen la función jurisdiccional, en detrimento de la seguridad jurídica de los gobernados.

41. Estos presupuestos procesales deben colmarse o satisfacerse para que los tribunales estén en condiciones de resolver el fondo, la materia o el aspecto sustantivo del asunto. Verbigracia de éstos son: legitimación, personalidad, plazo y forma.

42. En este contexto, es de señalarse que los agravios formulados en los recursos de revisión que conocieron los Tribunales Colegiados involucrados en la presente contradicción de tesis precisamente tienen por objeto evidenciar que los recurrentes (terceros interesados no emplazados a juicio) debían ser emplazados al juicio de amparo indirecto por encontrarse legitimados para actuar en éste.

43. En efecto, el artículo 5o. de la Ley de Amparo¹¹ establece que son partes en el juicio de amparo el quejoso, la autoridad responsable y el **tercero inte-**

¹¹ "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 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.

"III. El tercero interesado, pudiendo tener tal carácter:



resado –cuando se actualice alguna de las hipótesis que se puntualizan en ese ordenamiento–.

44. En relación con el supuesto al que aludieron los Tribunales Colegiados, esto es, el previsto en la fracción III, inciso a), del numeral en comento, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 48/2015¹² tuvo oportunidad de analizarla (al igual que el texto de la Ley de Amparo abrogada) y en lo que aquí interesa señaló:

"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."

¹² De la que emanó la jurisprudencia que reza:

"TERCERO PERJUDICADO O TERCERO INTERESADO EN EL JUICIO DE AMPARO. NO TIENEN ESE CARÁCTER LOS CONCESIONARIOS QUE CELEBREN CONTRATO CON LAS EMPRESAS DECLARADAS CON PODER SUSTANCIAL EN EL MERCADO RELEVANTE CUANDO SE RECLAMA UN ACUERDO GENERAL DEL PLENO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES QUE LES IMPONE OBLIGACIONES A AQUÉLLAS Y POR SUS CARACTERÍSTICAS CONSTITUYE UN ACTO MATERIALMENTE LEGISLATIVO. Cuando en el juicio de amparo se impugna el Acuerdo mediante el cual el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones establece obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información a concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que tengan poder sustancial de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica, en los mercados mayoristas de servicio de arrendamiento de enlaces dedicados locales, servicio de arrendamiento de enlaces dedicados de larga distancia nacional, servicio de arrendamiento de enlaces dedicados de larga distancia internacional y servicio de arrendamiento de enlaces dedicados de interconexión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de abril de 2012, los demás concesionarios de telecomunicaciones no tienen el carácter de tercero perjudicado o tercero interesado en el juicio, porque no reúnen los requisitos previstos en los artículos 5o., fracción III, inciso c), de la Ley de Amparo abrogada y 5o., fracción III, inciso a), de la vigente, pues además de que no gestionaron a su favor el acuerdo reclamado, éste tiene las características de un acto materialmente legislativo, esto es, de una norma general, ya que sus disposiciones –de carácter abstracto– subsisten en el orden jurídico mexicano, aun cuando se conceda el amparo, en razón de que la sentencia no puede tener efectos derogatorios de las disposiciones generales reclamadas como inconstitucionales." Criterio identificado con el número 2a./J. 89/2015 (10a.), que fue publicado en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 20, julio de 2015, Tomo I, página 817, materias común y administrativa, Décima Época, registro digital: 2009543.



"La calidad que la Ley de Amparo exige para considerar legitimado a quien promueve el juicio de amparo, también es exigible a quien pretende se le reconozca el carácter de tercero perjudicado en dicho medio de control constitucional, esto es, la afectación de un interés directo, según sea la naturaleza del acto reclamado.

"El Tribunal en Pleno ha interpretado quiénes tienen carácter de tercero perjudicado en la materia administrativa, como se aprecia de la siguiente tesis aislada:

"TERCERO PERJUDICADO. QUIÉNES TIENEN ESTE CARÁCTER EN EL AMPARO ADMINISTRATIVO. El Tribunal Pleno hace suyo el criterio jurisprudencial de la H. Segunda Sala de esta Suprema Corte, en el sentido de que, en el juicio de garantías en materia administrativa es tercero perjudicado, de conformidad con el artículo 5o., fracción III, inciso c), de la Ley de Amparo, quien haya gestionado en su favor el acto que se reclama. Tiene asimismo esta calidad la persona que, si bien no gestionó en su propio beneficio el acto combatido, intervino como contraparte del agraviado en el procedimiento que antecedió el acto que se impugnó, siempre que dicho procedimiento se haya desenvuelto en forma de juicio ante la autoridad responsable, con arreglo al precepto que se cita en su inciso a). Por otra parte, admitiendo que, dados los términos del artículo 14 constitucional, los anteriores supuestos no agotan todos los casos en que deba reconocérsele a una persona la calidad de tercero perjudicado, cabe establecer que para tal reconocimiento se requeriría indispensablemente que la misma persona fuera titular de un derecho protegido por la ley, del cual resultara privado o que se viera afectado o menoscabado, por virtud de la insubsistencia del acto reclamado que traiga consigo la concesión del amparo, sin que baste, por tanto que quien se dice tercero sufra, con ocasión del otorgamiento de la protección federal, perjuicio en sus intereses económicos.' Séptima Época. Registro digital: 232502. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 151-156, Primera Parte, materia administrativa, página 137.

"De la tesis aislada reproducida deriva lo siguiente:

"1. Cuando la disposición en examen refiere que será tercero perjudicado la persona que haya gestionado en su favor el acto reclamado alude a que lo



haya hecho en su propio beneficio, lo que quiere decir que incida en su esfera jurídica, en su interés jurídico, cuestión que se corrobora con la parte final de las tesis en cuanto señala que para el reconocimiento de tercero perjudicado se requiere necesariamente que la persona sea titular de un derecho protegido por la ley.

"2. Cuando los supuestos que establece la disposición de referencia no agoten todos los casos en que deba reconocérsele a una persona la calidad de tercero perjudicado, dados los términos del artículo 14 constitucional, la clave para establecerlo es la titularidad de un derecho reconocido por la ley, del cual resulte privada o se viera afectado o menoscabado, por virtud de la insubsistencia del acto reclamado que trajera consigo la concesión del amparo.

"3. No basta que quien pretenda que se le reconozca el carácter de tercero perjudicado manifieste que sufre perjuicios con motivo de la eventual concesión del amparo."

45. De lo reproducido se pone en evidencia que quien se ostente con el carácter de tercero interesado en el juicio de amparo debe acreditar su legitimación como un presupuesto procesal para intervenir en esa controversia.

46. Postura que se retomó y abundó en la diversa contradicción de tesis 306/2018 en la que, entre otros aspectos, el Pleno de este Tribunal Constitucional aseveró que *"el tercero interesado a que se refiere artículo 5o., fracción III, inciso a), de la Ley de Amparo, debe acreditar tener un interés jurídico en que subsista el acto reclamado, esto es, **debe acreditar la titularidad de un derecho subjetivo**, del cual resulte privado o se vea afectado o menoscabado por virtud de la insubsistencia del acto reclamado pues, considerar lo contrario, permitiría reconocer el carácter de tercero a quien no tiene una afectación inmediata y directa en su esfera jurídica, producida en virtud de la titularidad de un derecho y, por tanto, se le daría oportunidad para llevar a cabo maniobras tendentes a frustrar los intereses del quejoso, sin contar con un derecho legítimamente tutelado que lo justifique"*.¹³

¹³ De la que emanó la tesis jurisprudencial número P./J. 17/2019 (10a.), que aparece en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 74, enero de 2020, Tomo I, página 9, materia común, Décima Época, registro digital: 2021419, cuyos título, subtítulo y texto indican:



47. Ahora bien, en el caso concreto y conforme a lo que anteriormente se relató, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación arriba al convencimiento de que cuando en el recurso de revisión interpuesto por quien se identificó como tercero interesado no emplazado al juicio de amparo indirecto, sus agravios resulten ineficaces, debe concluirse que el medio de impugnación es infundado y, por tanto, dejar intocada la sentencia reclamada.

48. Esto es así ya que el recurso de revisión tiene por objeto confirmar, modificar o revocar la sentencia recurrida; lo anterior, bajo la óptica del análisis, por sus méritos, de esa determinación.

49. Sin embargo, la delimitación de la litis se encuentra estrechamente vinculada con la parte procesal que lo promueve y con los alcances de su impugnación; es decir, si se controvierte una parte o la totalidad de la sentencia emitida por el Juez de Distrito.

50. Por tanto, es imperioso distinguir –lo que se hace precisamente en atención al contenido de los agravios y la materia del juicio de origen– si la impugnación formulada –bajo la figura del recurso de revisión– pretende controvertir la totalidad de la sentencia, alguna parte de las consideraciones contenidas en ella o bien, evidenciar una violación procesal grave; lo anterior, con el objeto de precisar la materia de la litis y en su caso, las consecuencias jurídicas que ten-

"INTERÉS LEGÍTIMO. NO PUEDE ADUCIRSE PARA IDENTIFICAR AL TERCERO INTERESADO EN EL JUICIO DE AMPARO. No puede aducirse el interés legítimo para identificar al tercero interesado en el juicio de amparo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5o., fracción III, inciso a), de la Ley de Amparo, porque: 1. El legislador fue enfático y explícito al establecer que el tercero interesado que pretenda la subsistencia del acto reclamado debe contar con 'interés jurídico'; y, 2. La reforma al artículo 107, fracción I, de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio del 2011, que incorporó al ordenamiento jurídico mexicano la institución jurídica del 'interés legítimo', sólo la previó para el quejoso, pues su razón de ser obedeció a generar apertura en su legitimación activa para acudir al juicio de amparo –y no así para el tercero interesado–. Considerar lo contrario, esto es, que puede aducirse el interés legítimo para identificar al tercero interesado en el juicio de amparo, implicaría imponer al quejoso cargas procesales imposibles de cumplir, tales como obligarlo a señalar en su demanda a todos aquellos terceros que pudieran tener interés legítimo en la subsistencia del acto reclamado; y al juzgador se le obligaría a dictar todas las medidas que estime pertinentes con el fin de que se investigue el domicilio de dichos terceros interesados, lo que retrasaría la tramitación del juicio en perjuicio de la pronta impartición de justicia prevista en el artículo 17 constitucional."



drá la emisión de la sentencia de revisión y su impacto en los puntos resolutivos del fallo.

51. Así, es necesario verificar: **a)** si el o los recurrentes fueron parte procesal en el juicio de amparo indirecto, si la decisión de origen les deparó algún perjuicio y qué aspectos controvierten en el medio de impugnación; o bien, como en el caso, **b)** el recurrente no fue parte procesal (no acudió al juicio) pero considera que dicha decisión le genera afectación.

52. **En el primer caso**, inciso a), es de ingente relevancia señalar que se parte de la premisa de que la decisión de origen de manera directa tiene injerencia en la esfera jurídica de las partes (reconocidas en el juicio de amparo y con intervención en él), por lo que debe analizarse cuál fue la decisión del Juez de Distrito y la forma en que ésta se expresó en los puntos resolutivos, es decir:

a.1) un solo punto resolutive ya sea que sobresea, niegue o conceda la protección constitucional.

a. 2) si existen dos o más puntos resolutivos (por ejemplo, uno sobreseyendo y otro en el que conceda el amparo).

53. En la hipótesis a.1), si el Tribunal Colegiado concluye que los agravios son ineficaces (en cualquiera de las vertientes antes destacadas) la consecuencia jurídica será **confirmar** la sentencia recurrida; es decir, se confirma el sobreseimiento o bien, la negativa o concesión de la protección de la Justicia de la Unión.

54. Si los agravios resultan fundados, la decisión del tribunal deberá ser **modificar** o **revocar** el fallo de origen y en plenitud de jurisdicción emitir la decisión (que puede ser sobreseer, conceder o negar el amparo e, incluso, alguna combinación de estas opciones).

55. Luego, por lo que hace al supuesto a. 2), al existir dos o más puntos resolutivos es imperioso revisar si éstos afectan a una sola o más partes del juicio de amparo indirecto y quiénes acudieron a la revisión.



56. Para el caso de que existan porciones que no fueron controvertidas en el recurso de revisión (por ejemplo, algún sobreseimiento) deberán declararse firmes esos aspectos (por falta de impugnación) y ello será reflejado en un punto resolutivo; ya que esa decisión del juzgador de origen tiene consecuencias jurídicas que, al no ser combatidas en la revisión, adquieren firmeza y generan efectos en las esferas jurídicas de alguno o algunos de los involucrados.

57. Hecho lo anterior, definir si respecto de los tópicos debatidos, los agravios resultaron eficaces o no.

58. De estimarse infundados, inoperantes, inatendibles o cualquier tipo de combinación de éstos, el recurso de revisión será resuelto bajo la óptica de que se **confirma** la sentencia impugnada materializada en un punto resolutivo y, por tanto, en subsecuentes resolutivos se reiterará lo definido por el Juez, esto es, "se sobresee", "se niega" o "ampara".

59. Por otro lado, de estimar fundados los agravios la decisión del tribunal revisor deberá:

I) Modificar en aquellos aspectos impugnados y posteriormente, en otros puntos resolutivos expresar el sentido de la decisión colegiada, bajo las expresiones conocidas: "se sobresee", "se niega" o "ampara".

II) Revocar, si es que los resolutivos del juzgador únicamente afectan la esfera jurídica de la parte recurrente y en plenitud de jurisdicción en puntos resolutivos diversos expresar el sentido de su decisión.

60. Es importante indicar que para el caso de que existan diversas partes y solamente una de ellas acuda a la revisión, en los puntos resolutivos que se emitan se deberá dejar constancia de ello, es decir, que la decisión tomada por el Tribunal Colegiado únicamente es en relación con el promovente.

61. Se ha utilizado la frase "en la materia de la revisión" para delimitar que lo decidido por el órgano colegiado sólo se vincula con el recurrente. Incluso, técnicamente no es correcto emitir pronunciamiento alguno en relación con otras determinaciones tomadas en la sentencia de origen y que definan la situación



de otra parte procesal que no recurrió el fallo pues es evidente que esos tópicos no formaron parte de la litis en el medio de impugnación.

62. El punto en común que tienen todos los supuestos relacionados con anterioridad es que el recurso de revisión fue interpuesto por alguna o algunas partes del juicio de amparo y que lo decidido en los puntos resolutivos de la sentencia de origen, es consecuencia directa de los razonamientos expuestos en los considerandos de ese fallo por lo que éstos tienen una vinculación inmediata en la esfera jurídica de las partes.

63. Por otra parte, el supuesto del **inciso b)**, identificado como el hipotético caso en que el recurrente no fue parte procesal, es decir, no intervino de manera activa en el juicio de amparo indirecto, pero considera que la decisión de origen ocasiona una afectación en su esfera jurídica.

64. En el particular, cobra ingente relevancia que quien acude en vía de revisión, **no está legitimado en el juicio de amparo indirecto** del que deriva el medio de impugnación. Es decir, su personalidad no fue reconocida, en términos del artículo 5o. de la Ley de Amparo, en ningún momento durante el trámite de ese juicio ya sea porque el quejoso no lo identificó así en su demanda o porque la autoridad jurisdiccional en ningún momento durante la secuela procesal advirtió su existencia.

65. Esquemmatizado lo anterior corresponde ahora retomar las consideraciones antes expuestas en torno a que de las ejecutorias emitidas en los recursos de revisión competencia de los Tribunales Colegiados afectos a la presente contradicción de tesis, se obtiene que de manera coincidente concluyeron que los agravios expuestos por los recurrentes son ineficaces para evidenciar, acreditar o demostrar que les asistía el carácter de terceros interesados dentro de los respectivos juicios de amparo.

66. Es decir, el recurso de revisión fue procedente pues en ninguno de los casos, los Tribunales Colegiados vedaron la posibilidad a los promoventes de acudir en esa vía; por el contrario, admitieron las impugnaciones, las tramitaron y en sesiones públicas emitieron los fallos correspondientes en los que analizaron el contenido de sus respectivos agravios.



67. Sin embargo, los motivos de inconformidad no resultaron eficaces para demostrar los extremos que pretendían, esto es, que los Jueces de Distrito los debieron emplazar en el juicio de amparo indirecto para que tuvieran intervención activa en el proceso en atención a que tienen el carácter de terceros interesados.

68. Consecuentemente lo único que se debe definir es precisamente el sentido en que deben redactarse los puntos resolutive de la sentencia del Tribunal Colegiado.

69. Con base en los anteriores argumentos es que esta Segunda Sala arriba al convencimiento de que el recurso de revisión es infundado en atención a que los agravios analizados en esa instancia no lograron demostrar que les asistía el carácter de terceros interesados dentro del juicio de amparo indirecto y eso significa que no cuentan con legitimación, en términos del artículo 5o. de la Ley de Amparo, para intervenir en esa contienda.

70. No podría estimarse de otra forma ya que los resolutive decretados por el Juez de Distrito no afectan la esfera jurídica del recurrente, por ende, tampoco las consideraciones que sustentan ese sentido; sin embargo, el Tribunal Colegiado debe reflejar en los puntos resolutive la consecuencia legal del análisis que emprendió.

71. Por tanto, al estimar que el recurso de revisión es infundado conlleva la certeza de que en ese acto jurídico se realizó un análisis de los agravios formulados por la parte recurrente, que esencialmente constituyeron la materia de litis y, como éstos fueron ineficaces, cobra relevancia establecer que la sentencia impugnada debe quedar intocada, pues como se ha evidenciado, en estos casos, la resolución del juzgador de origen no fue objeto de escrutinio por parte del tribunal de alzada, es decir, no se actualizó ninguno de los supuestos a que se hizo alusión con antelación y que se identificó como inciso a) (párrafo 51 de esta resolución).

72. Esta decisión materialmente no genera inseguridad puesto que los puntos resolutive serán fiel reflejo de la labor jurisdiccional emprendida por el Tribunal Colegiado en virtud de que constituyen la definición legal en torno a la pretensión de la parte recurrente y el impacto jurídico que generó el recurso interpuesto en la sentencia de origen.



73. Es decir, evidenciarán que no se dejó inaudito al recurrente pues como sucedió en los casos sometidos a la potestad de los Tribunales Colegiados inmiscuidos en este asunto, analizaron las consideraciones de disenso que se expusieron a título de agravios y concluyeron, respectivamente, que resultaban infundadas e inoperantes sus alegaciones.

74. Es por lo que no debe perderse de vista que el objeto por el que los promoventes decidieron acudir al recurso de revisión fue, precisamente, demostrar que la autoridad de origen debió emplazarlos al juicio de amparo en atención a que tenían necesidad de intervenir en esa controversia.

75. De haberlo hecho, el Tribunal Colegiado tenía como única solución calificar de fundados los agravios, revocar la sentencia recurrida y ordenar la reposición del procedimiento con el objeto de que el Juez de Distrito emplace al tercero interesado al juicio de amparo indirecto.

76. De lo que se obtiene que aun en este supuesto y no obstante que el punto resolutivo **revoque** el fallo impugnado esa decisión no se basa en el análisis de las consideraciones que el juzgador de origen expuso en la sentencia sino en la actualización de una violación grave al procedimiento en virtud de que **no se dio intervención a una parte procesal** en el juicio de amparo, en este caso, el recurrente ya habría demostrado su carácter de tercero interesado de conformidad con el artículo 5o. de la Ley de Amparo.

77. Todo lo anterior pone en evidencia que no podría estimarse que el recurso de revisión, en este caso, debe confirmar la sentencia recurrida, pues como se ha relatado, el Tribunal Colegiado en modo alguno analizó en sus méritos la decisión del Juez de Distrito quien, no debe perderse de vista, durante el trámite del juicio de amparo y al dictar la sentencia relativa no advirtió la existencia de un tercero interesado como parte procesal.

78. Aunado a ello, por seguridad jurídica, no puede confirmarse una resolución jurisdiccional con base en un medio de impugnación interpuesto por una persona que se consideraba parte de la relación procesal pero que, derivado del estudio de sus motivos de inconformidad en sede judicial, no se acreditó ese carácter.



79. Es decir, la materia de análisis fue el contenido de los agravios expuestos en el recurso de revisión y a partir de ello, los Tribunales Colegiados analizaron las constancias procesales, pero exclusivamente con el objeto de advertir si les asistía el carácter de terceros interesados dentro del juicio de amparo indirecto y válidamente concluir que podían impugnar las violaciones procesales cometidas en los respectivos juicios de amparo (tanto en el procedimiento como en la propia sentencia).

V. DECISIÓN

80. En consecuencia, se concluye que existe la contradicción de tesis denunciada a que este expediente se refiere.

81. 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:

RECURSO DE REVISIÓN. CUANDO EL TERCERO INTERESADO NO EMPLAZADO AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO INTERPONE ESE MEDIO DE IMPUGNACIÓN CON EL OBJETO DE EVIDENCIAR QUE DEBIÓ SER PARTE DE LA CONTROVERSIA DE ORIGEN, PERO SUS AGRAVIOS RESULTAN INEFICACES PARA EVIDENCIARLO, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, AL EMITIR LA SENTENCIA, DEBERÁ ESTIMARLO INFUNDADO Y DEJAR INTOCADO EL FALLO RECURRIDO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes conocieron, respectivamente, del recurso de revisión interpuesto por quienes se ostentaron como terceros interesados no emplazados al juicio de amparo indirecto; sin embargo, en ambos casos los agravios fueron calificados como infundados e inoperantes. Ante ello, un tribunal decidió confirmar la sentencia recurrida que por una parte sobreseyó y en otra concedió el amparo, mientras que el diverso órgano jurisdiccional consideró que lo procedente era desechar el medio de impugnación.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que toda vez que los agravios formulados en el recurso de revisión por quien se identificó como tercero interesado no emplazado al juicio



de amparo indirecto, no cumplieron el objetivo para el que fueron planteados, esto es, demostrar la legitimación para intervenir en el juicio de amparo, el medio de impugnación debe declararse infundado y dejar intocado el fallo recurrido.

Justificación: El derecho fundamental a una tutela judicial efectiva no es absoluto, pues se encuentra condicionado a que se satisfagan los presupuestos procesales de admisibilidad y procedencia de los juicios o, como en el caso, de sus recursos. Ahora bien, la legitimación es un presupuesto procesal y, por ende, no obstante que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que quien se ostente como tercero interesado no emplazado al juicio de amparo indirecto puede acudir al recurso de revisión, esto no implica que el Tribunal Colegiado de Circuito le va a reconocer tal carácter, pues ello dependerá de la eficacia de sus agravios y del análisis que el tribunal realice de las constancias procesales con base en tales señalamientos. Así, si los motivos de inconformidad son deficientes, la consecuencia jurídica debe ser que al emitir la sentencia se declare infundado el recurso de revisión y se deje intocado el fallo recurrido, en virtud de que no se cumplió el objetivo de demostrar que a quien acudió al recurso de revisión le asistía el carácter de tercero interesado en el juicio de amparo y, por tanto, el Juez de Distrito tenía que emplazarlo; de ahí que al no colmarse un presupuesto procesal como lo es la legitimación, se actualiza un impedimento legal para que el Tribunal Colegiado, al fallar el medio de impugnación, redacte puntos resolutiveos que generen una falsa idea de la materia de la revisión; máxime, como en el caso, cuando su análisis no implicó un estudio de la línea argumentativa que sustenta la sentencia de amparo, razones por las que, el fallo de origen, debe quedar intocado.

82. 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 VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis entre los criterios sustentados por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto 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 220 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 2a./J. 98/2014 (10a.), P./J. 28/2015 (10a.), 2a./J. 89/2015 (10a.) y P./J. 17/2019 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 10 de octubre de 2014 a las 9:30 horas, 11 de septiembre de 2015 a las 11:00 horas, 3 de julio de 2015 a las 9:15 horas y 17 de enero de 2020 a las 10:18 horas, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia de título y subtítulo: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LA LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER ESTE RECURSO DERIVA NO SÓLO DE LA CALIDAD DE PARTE, SINO ADEMÁS, DE QUE LA SENTENCIA COMBATIDA LE AGRAVIE COMO TITULAR DE UN DERECHO O PORQUE CUENTE CON LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE AQUÉL." citada en esta sentencia, aparece publicada con el número 2a./J. 77/2015 (10a.) en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de junio de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, Tomo I, junio de 2015, página 844, con número de registro digital: 2009359.

Esta sentencia se publicó el viernes 7 de enero de 2022 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



RECURSO DE REVISIÓN. CUANDO EL TERCERO INTERESADO NO EMPLAZADO AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO INTERPONE ESE MEDIO DE IMPUGNACIÓN CON EL OBJETO DE EVIDENCIAR QUE DEBIÓ SER PARTE DE LA CONTROVERSIA DE ORIGEN, PERO SUS AGRAVIOS RESULTAN INEFICACES PARA EVIDENCIARLO, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, AL EMITIR LA SENTENCIA, DEBERÁ ESTIMARLO INFUNDADO Y DEJAR INTOCADO EL FALLO RECURRIDO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes conocieron, respectivamente, del recurso de revisión interpuesto por quienes se ostentaron como terceros interesados no emplazados al juicio de amparo indirecto; sin embargo, en ambos casos los agravios fueron calificados como infundados e inoperantes. Ante ello, un tribunal decidió confirmar la sentencia recurrida que por una parte sobreseyó y en otra concedió el amparo, mientras que el diverso órgano jurisdiccional consideró que lo procedente era desechar el medio de impugnación.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que toda vez que los agravios formulados en el recurso de revisión por quien se identificó como tercero interesado no emplazado al juicio de amparo indirecto, no cumplieron el objetivo para el que fueron planteados, esto es, demostrar la legitimación para intervenir en el juicio de amparo, el medio de impugnación debe declararse infundado y dejar intocado el fallo recurrido.

Justificación: El derecho fundamental a una tutela judicial efectiva no es absoluto, pues se encuentra condicionado a que se satisfagan los presupuestos procesales de admisibilidad y procedencia de los juicios o, como en el caso, de sus recursos. Ahora bien, la legitimación es un presupuesto procesal y, por ende, no obstante que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que quien se ostente como tercero interesado no emplazado al juicio de amparo indirecto puede acudir al recurso de revisión, esto no implica que el Tribunal Colegiado de Circuito le va a reconocer tal carácter, pues ello dependerá de la eficacia de sus agravios y del análisis que el tribunal realice de las constancias procesales con base en tales señalamientos. Así, si los motivos de inconformidad son deficientes, la consecuencia jurídica debe ser que al emitir la sentencia se declare infundado el recurso de revisión y se deje intocado el fallo recurrido, en vir-



tud de que no se cumplió el objetivo de demostrar que a quien acudió al recurso de revisión le asistía el carácter de tercero interesado en el juicio de amparo y, por tanto, el Juez de Distrito tenía que emplazarlo; de ahí que al no colmarse un presupuesto procesal como lo es la legitimación, se actualiza un impedimento legal para que el Tribunal Colegiado, al fallar el medio de impugnación, redacte puntos resolutiveos que generen una falsa idea de la materia de la revisión; máxime, como en el caso, cuando su análisis no implicó un estudio de la línea argumentativa que sustenta la sentencia de amparo, razones por las que, el fallo de origen, debe quedar intocado.

2a./J. 15/2021 (11a.)

Contradicción de tesis 87/2021. Entre las sustentadas por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito. 8 de septiembre 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 Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el amparo en revisión 68/2017, el cual dio origen a la tesis aislada XV.3o.7 K (10a.), de título y subtítulo: "REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. ESTE RECURSO DEBE DESECHARSE CUANDO QUIEN LO INTERPONGA ADUZCA SER TERCERO INTERESADO NO EMPLAZADO AL JUICIO SUBYACENTE, SI DEL ANÁLISIS DE LAS CONSTANCIAS DE AUTOS SE ADVIERTE QUE NO LE ASISTE ESE CARÁCTER.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de septiembre de 2017 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 46, Tomo III, septiembre de 2017, página 1977, con número de registro digital: 2015121; y,

El sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 23/2020.

Tesis de jurisprudencia 15/2021 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del trece de octubre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de enero de 2022 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de enero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



VISTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO. DEBE DARSE AL QUEJOSO, INCLUSO EN EL CASO DE QUE ÉSTE HAYA CELEBRADO CONVENIO CON SU CONTRAPARTE PARA DAR CUMPLIMIENTO AL LAUDO RECLAMADO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 223/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO DEL TERCER CIRCUITO Y DÉCIMO SEXTO DEL PRIMER CIRCUITO, AMBOS EN MATERIA DE TRABAJO. 20 DE OCTUBRE 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: ELIZABETH MIRANDA FLORES.

III. 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 primero y tercero, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, tercero⁴ transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de marzo de dos mil veintiuno, por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativas al Poder Judicial de la Federación, toda vez que aún no se surte la competencia de los Plenos Regionales prevista en el artículo 42, fracción I,⁵ y transitorio primero, fracción II,⁶ de la Ley Orgánica del Poder Judi-

⁴ "Tercero. A partir de la entrada en vigor de la legislación secundaria todas las menciones a los Tribunales Unitarios de Circuito y Plenos de Circuito previstas en las leyes, se entenderán hechas a los Tribunales Colegiados de Apelación y a los Plenos Regionales."

⁵ "Artículo 42. Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta ley, son competentes los Plenos Regionales para: I. Resolver las contradicciones de criterios sostenidas entre los Tribunales Colegiados de Circuito de la región correspondiente, determinando cuál de ellas debe prevalecer."

⁶ "Primero. ...



cial de la Federación, toda vez que los criterios contendientes han sido sustentados por Tribunales Colegiados de distintos circuitos, en materia de trabajo, 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 un Magistrado integrante de uno de los tribunales contendientes.

IV. 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 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

"II. Las disposiciones relativas a los Plenos Regionales en sustitución de los Plenos de Circuito, entrarán en vigor en un plazo no mayor a 18 meses contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, de conformidad con los acuerdos generales que para tal efecto emita el Consejo de la Judicatura Federal."



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."⁷

"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 caso, los efectos

⁷ Tesis jurisprudencial P./J. 72/2010. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, número de registro digital: 164120.



que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan."⁸

"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."⁹

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

⁸ 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, número de registro digital: 166996.

⁹ Tesis jurisprudencial P.J. 3/2010, del Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 6, número de registro digital: 165306.



ha sostenido el Tribunal Pleno,¹⁰ 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

¹⁰ 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.



SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES.",¹¹ y la tesis aislada P. L/94, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."¹² 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. Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 475/2020

¹¹ 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."

¹² *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 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 reclamó de una empresa el pago de diversas prestaciones de naturaleza laboral.

b) Seguida la secuela procesal, la Junta laboral dictó laudo condenatorio.

c) Inconforme, la empresa demandada promovió juicio de amparo directo, el cual una vez listado para su resolución, en sesión celebrada por el Pleno del Tribunal, sus integrantes advirtieron la posible actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIII, de la Ley de Amparo, por lo que con fundamento en el diverso 64 del citado ordenamiento legal, el asunto quedó en lista a efecto de dar vista al quejoso con la posible actualización de la causa de improcedencia advertida, por lo cual se devolvieron los autos a la Secretaría de Acuerdos del Tribunal.

d) En cumplimiento, se dio vista a la parte quejosa y se le notificó personalmente y una vez transcurrido el plazo de tres días, los autos fueron devueltos a ponencia, seguido el procedimiento se dictó sentencia en la que el tribunal determinó sobreseer en el juicio.

13. En la parte que interesa, el Tribunal Colegiado consideró:

a) Es innecesario el estudio de los conceptos de violación, porque del análisis de las constancias del juicio de amparo se advierte actualizada una causa de improcedencia que conduce a sobreseer.

b) De las constancias de autos se advierte que la junta responsable informó al Tribunal Colegiado que las partes celebraron convenio en el que acordaron el cumplimiento del laudo laboral. Además, con posterioridad, también se informó que se dio cumplimiento a lo convenido, por lo cual se aprobó, se tuvo por cumplido y se ordenó archivar el asunto como totalmente concluido.

c) Atendiendo a lo previsto en los artículos 63, fracción V, y 61, fracción XIII, de la Ley de Amparo y a las constancias antes relacionadas, se pone de manifiesto el consentimiento de la peticionaria de amparo, en relación con el



contenido del laudo, ya que llegó a convenio con su contraparte en el que se pactó el pago de una cantidad para dar cumplimiento al laudo, misma que se entregó, por lo cual las partes otorgaron el amplio y total finiquito sin reservarse la aquí quejosa acción en contra del actor, razón por la cual se ordenó el archivo del asunto.

d) Por tanto, existe manifestación de voluntad en la que expresamente la quejosa se conforma con el contenido del laudo en todos sus términos y de manera especial con la parte que le perjudicaría, de tal modo que ello trae como consecuencia la actualización de la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIII, de la Ley de Amparo, por lo que procede el sobreseimiento conforme al diverso 63, fracción V, del mencionado ordenamiento legal.

B. Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver los amparos directos 1675/2015, 1563/2015, 1254/2015, 1870/2015 y 1512/2015

Amparo directo 1675/2015

14. Ese asunto derivó de los siguientes antecedentes:

a) Una persona promovió juicio laboral en el que reclamó el pago de diversas prestaciones.

b) Seguida la secuela procesal, la Junta responsable dictó laudo condenatorio.

c) Inconforme, el demandado promovió juicio de amparo directo, el cual fue resuelto en el sentido de sobreseer en el juicio.

15. En su ejecutoria, el Tribunal Colegiado¹³ sostuvo, en lo que interesa:

¹³ 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.



a) El artículo 64 de la Ley de Amparo dispone que, cuando de oficio se advierta una causa de improcedencia no alegada por las partes, ni invocada por órgano jurisdiccional inferior, dará vista al quejoso para que en el término de tres días manifieste lo que a su derecho convenga.

b) El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la obligación legal de dar vista a la parte quejosa con la posible causa de improcedencia novedosa es aplicable, no sólo cuando se trata de un amparo biinstancial en que ya conoció un órgano inferior, sino incluso en el trámite del juicio de amparo directo y que la obligación correlativa a cargo del órgano colegiado surge cuando, en sesión, su Pleno comparte la posibilidad de que se actualice la causal de que se trate.

c) Al analizar en cada caso la aplicabilidad o no de las jurisprudencias, el órgano jurisdiccional debe realizar una constatación suficiente que asegure la subsunción, tomando en cuenta de modo relevante las finalidades y las razones intrínsecas que justifiquen cada criterio jurisprudencial, sin soslayar la situación real sobre la que debe juzgar o pronunciarse.

d) En el caso, el hecho generador de la causa de improcedencia no sólo es del pleno conocimiento de la parte quejosa, sino que además, fue ésta quien le dio origen al consentir expresamente el acto reclamado, que se hizo consistir en un laudo parcialmente condenatorio, después de promover la demanda de garantías y antes de la resolución del juicio de amparo directo, pues conjuntamente con su contraparte, en un convenio firmó su manifestación de aceptar sin reservas el cumplimiento de dicho laudo y expresó su deseo de que se diera por terminado tanto el conflicto natural, como el propio juicio de amparo, ratificando presencialmente dicho convenio.

e) En ese sentido, estimó que son inaplicables los criterios sostenidos por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues a pesar

Registro digital: 2017123. 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]. Ejecutoria consultada en virtud de que las copias remitidas por el Tribunal Colegiado relativas a la ejecutoria que pronunció se encuentran incompletas].



de que ninguna de las partes alegó como tal la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIII, de la Ley de Amparo, relativa al consentimiento expreso del acto reclamado o por manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento, tampoco podría señalarse que las advirtió oficiosamente el tribunal de amparo, pues fueron las manifestaciones del mismo agraviado las que generaron la actualización de la causa de improcedencia.

f) En ese sentido, no se desatiende la finalidad del artículo 64 de la Ley de Amparo, consistente en respetar el derecho de audiencia del quejoso, pues aun cuando no se haya señalado en forma literal o textual que el amparo se tornó improcedente, fue el mismo quejoso quien, dada su conducta, dio contenido material a la hipótesis de improcedencia de que se trata y, por ello, no es el caso darle vista para que argumente o se exprese considerando que ya lo hizo al manifestar y ratificar su intención de que se diera por concluido el conflicto de origen, así como el juicio de amparo.

g) Se tiene presente que el quejoso acudió ante la autoridad responsable y manifestó desistir de la instancia jurisdiccional natural y ratificó esa manifestación de voluntad, lo que hace entender que comprende y sobre todo, conoce a ciencia cierta el alcance jurídico de su determinación, esto es, la conclusión o extinción del procedimiento, sin que exista un análisis de fondo de la cuestión planteada, motivo por el cual, por la razón ya explicada, el tribunal de amparo consideró no estar obligado a dar vista con una probable causal de improcedencia y el consecuente sobreseimiento que deriva de la voluntad del agraviado.

h) De esta forma, en el caso, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIII, de la Ley de Amparo, porque el presidente de la Junta remitió copia certificada del convenio en el que el demandado convino en comprometerse a pagar al actor una cantidad y dijo desistir del amparo que promovió, en tanto que el actor aceptó recibir la cantidad entregada y la voluntad de asumir libremente el cumplimiento del laudo, lo que permite concluir que el quejoso consintió el acto reclamado en el juicio de amparo, lo que obliga a decretar el sobreseimiento en términos del diverso 63, fracción V, del citado ordenamiento legal.

16. Similares consideraciones se sustentaron al resolver los amparos directos 1563/2015, 1254/2015, 1870/2015 y 1512/2015, los cuales dieron origen al criterio siguiente:



"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI EL QUEJOSO EXPRESAMENTE CONSIENTE EL LAUDO RECLAMADO Y, ADEMÁS, SOLICITA QUE SE SOBRESEA EN AQUÉL, NO SE ACTUALIZA LA HIPÓTESIS PREVISTA EN EL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE LA MATERIA [INAPLICABILIDAD DE LAS JURISPRUDENCIAS P./J. 51/2014 (10a.) Y P./J. 5/2015 (10a.)]. El referido precepto legal dispone que cuando el órgano jurisdiccional de amparo advierta de oficio una causal de improcedencia –cuya actualización conduce al sobreseimiento en el juicio– que no fue alegada por las partes ni invocada por el órgano jurisdiccional inferior, dará vista al quejoso para que en el término de tres días manifieste lo que a su derecho convenga. Por su parte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las jurisprudencias P./J. 51/2014 (10a.) y P./J. 5/2015 (10a.) publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas y del viernes 10 de abril de 2015 a las 9:30 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 12 y 17, Tomo I, noviembre de 2014 y abril de 2015, páginas 24 y 8, de títulos y subtítulos: 'IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE LA MATERIA, SE DEBE DAR VISTA AL QUEJOSO CON LA POSIBLE ACTUALIZACIÓN DE ALGUNA CAUSA NOVEDOSA, TANTO EN EL SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALICEN SIMULTÁNEAMENTE LAS DOS HIPÓTESIS QUE PREVÉ, COMO EN AMPARO DIRECTO.' e 'IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. LA OBLIGACIÓN DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO, DE DAR VISTA AL QUEJOSO CUANDO ADVIERTA DE OFICIO UNA CAUSAL NO ALEGADA POR ALGUNA DE LAS PARTES NI ANALIZADA POR EL INFERIOR, PARA QUE EN EL PLAZO DE 3 DÍAS MANIFIESTE LO QUE A SU DERECHO CONVenga, SURGE CUANDO EL ASUNTO SE DISCUTE EN SESIÓN.', respectivamente, precisó que la obligación legal de dar esa vista con la posible causal de improcedencia novedosa es aplicable, no sólo cuando se trata de un amparo biinstancial en que ya conoció un órgano inferior, sino incluso en el trámite del juicio de amparo directo, como instancia terminal, y que la obligación correlativa a cargo del órgano colegiado surge cuando, en sesión, su Pleno comparte la posibilidad de que se actualice la causal de que se trate. No obstante, dichos criterios deben considerarse inaplicables cuando el hecho generador de la causal de improcedencia de que se trate sea del pleno conocimiento del quejoso porque haya sido éste quien le dio origen, al consentir



expresamente el acto reclamado, consistente en un laudo parcialmente condecoratorio respecto del cual, después de promover la demanda de amparo y antes de ser resuelto el juicio de amparo uniinstancial, el propio quejoso acudió ante el tribunal responsable y, en conjunto con su contraparte, en un convenio, plasmo su manifestación en el sentido de aceptar sin reservas el cumplimiento de dicho laudo en sus exactos términos y, además, expresó en forma clara y contundente su deseo o intención de que se diera por terminado tanto el conflicto natural, como el propio juicio de amparo, ratificando presencialmente dicho convenio y, por tanto, el sobreseimiento. Sin que lo anterior desatienda la finalidad del segundo párrafo del artículo 64 de la ley de la materia, consistente en respetar el derecho de audiencia del quejoso, pues aun cuando no haya señalado literal o textualmente que el amparo se tornó improcedente por el motivo legal indicado, si fue él mismo quien, dada su conducta, le dio contenido material a la hipótesis de improcedencia de que se trata y, por ese motivo, no es el caso darle vista para que argumente o se exprese, considerando que ya lo hizo al manifestar y ratificar su intención de que se diera por concluido el conflicto de origen, así como el juicio de amparo."¹⁴

IV.2. Segundo requisito: punto de toque y diferendo en los criterios interpretativos

17. 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.

18. En principio, conviene puntualizar que ambos Tribunales Colegiados, con fundamento en el artículo 63, fracción V, de la Ley de Amparo, sobreseyeron en un juicio de amparo al considerar actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIII, de la Ley de Amparo, atendiendo a que el quejoso manifestó el consentimiento del acto reclamado, en virtud de que, con posterioridad a la presentación de la demanda de amparo, en el juicio laboral de origen las partes celebraron un convenio en el que se pactó el pago de

¹⁴ Registro digital: 2012075, Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, Décima Época, materia común, tesis I.16o.T. J/1 (10a.), Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 32, julio de 2016, Tomo III, página 1900, tipo: jurisprudencia.



una cantidad para dar cumplimiento al laudo, por lo cual la autoridad señalada como responsable lo tuvo por cumplido.

19. Sin embargo, previo a decretar el sobreseimiento, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, en sesión de Pleno, acordó dejar en lista el asunto a efecto de dar vista al quejoso con la posible actualización de la mencionada causa de improcedencia, por lo cual, una vez cumplido el plazo otorgado para que manifestara lo que se a su interés conviniera, se devolvieron los autos a ponencia y seguido el procedimiento se dictó sentencia en la que el tribunal determinó sobreseer en el juicio.

20. En cambio, el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 1675/2015, sostuvo que, no obstante que el artículo 64 de la Ley de Amparo establece la obligación de dar vista a la parte quejosa con la actualización de una causa de improcedencia novedosa y que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte ha considerado que dicha obligación se actualiza no sólo tratándose del amparo biinstancial, sino también del amparo directo y que dicha obligación surge cuando, en sesión, el Pleno comparte la posibilidad de que se actualice la causal de improcedencia de que se trate, dichos supuestos son inaplicables al caso, pues aunque ninguna de las partes alegó la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIII, de la Ley de Amparo, tampoco podría considerarse que fue advertida oficiosamente, pues fue el mismo quejoso quien, dada su conducta, dio contenido material a la hipótesis de improcedencia de que se trata, por ello no es el caso darle vista para que argumente o se exprese considerando que ya lo hizo al manifestar y ratificar su intención de que se diera por concluido el conflicto de origen, así como el juicio de amparo.

21. El tribunal estimó que al acudir ante la autoridad responsable, a manifestar su desistimiento de la instancia jurisdiccional natural y ratificar esa manifestación de voluntad, hace entender que comprende y conoce a ciencia cierta el alcance jurídico de su determinación, es decir, la extinción del procedimiento, sin que exista un análisis de fondo de la cuestión planteada, motivo por el cual el órgano jurisdiccional consideró no estar obligado a dar vista con una probable causal de improcedencia y el consecuente sobreseimiento que deriva de la voluntad del agraviado.



22. De lo anterior se desprende que los tribunales sostuvieron posturas contradictorias en relación con un mismo punto jurídico, pues aun cuando los dos sobreseyeron en un juicio de amparo al estimar actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIII, de la Ley de Amparo, al considerar que el quejoso consintió el acto reclamado, al haber celebrado con su contraparte un convenio de cumplimiento del laudo en el que se comprometió a entregar una cantidad y dijo desistir del amparo que promovió, en tanto que el actor recibió la cantidad entregada y asumió libremente el cumplimiento del laudo, con lo que se concluyó que el quejoso consintió el acto reclamado.

23. Sin embargo, el Tribunal Colegiado del Tercer Circuito, en sesión de Pleno acordó enviar los autos a la secretaria de Acuerdos de dicho órgano colegiado a efecto de dar vista al quejoso con la actualización de la posible causa de improcedencia una vez transcurrido el plazo otorgado para que el quejoso manifestara lo que a su derecho convenga, el asunto fue fallado en sentido de sobreseer en el juicio de amparo.

24. En cambio, el Tribunal Colegiado del Primer Circuito estimó innecesario dar vista al quejoso con la mencionada causa de improcedencia, conforme a lo previsto en el artículo 64 de la Ley de Amparo, al considerar que el hecho generador de la causa de improcedencia es del pleno conocimiento del quejoso, pues fue éste quien le dio origen, al firmar un convenio con su contraparte en el que aceptó sin reservas el cumplimiento de dicho laudo y expresó su deseo de dar por terminado tanto el conflicto natural, como el propio juicio de amparo, ratificando presencialmente dicho convenio.

25. De esta manera concluyó que dada la conducta del quejoso, dio contenido material a la hipótesis de improcedencia de que se trata, de ahí que estimó innecesario darle vista al quejoso para que argumentara o se expresara, en tanto que lo hizo al manifestar y ratificar su intención de que se diera por terminado el conflicto de origen y el juicio de amparo.

26. En ese sentido, la discrepancia entre las posturas sustentadas por los Tribunales Colegiados consiste en determinar si en los casos en que después de promover el juicio de amparo directo, la parte quejosa celebra un convenio con su contraparte en el juicio laboral de origen, a efecto de dar cumplimiento



al laudo reclamado, manifestando y ratificando ante la autoridad responsable la intención de dar por terminado, tanto el conflicto de origen como el juicio de amparo, es necesario que el tribunal de amparo, con fundamento en lo previsto en el artículo 64 de la Ley de Amparo, dé vista a la parte quejosa, o bien, si es innecesario darle vista con la posible actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIII, de la Ley de Amparo, atendiendo a que el quejoso originó su actualización al celebrar el mencionado convenio.

IV.3. Tercer requisito: elementos constitutivos de la hipótesis y surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción

27. Es posible concluir que los criterios de los tribunales contendientes reflejan una discrepancia relacionada con interpretación del artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, que establece que cuando un órgano jurisdiccional de amparo advierta de oficio una causal de improcedencia no alegada por alguna de las partes, ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior, dará vista al quejoso para que en el plazo de tres días manifieste lo que a su derecho convenga.

28. En específico, si en los casos en que con posterioridad a la presentación de la demanda de amparo directo, las partes en el juicio laboral de origen celebran y ratifican convenio a efecto de dar por cumplido el laudo reclamado y manifiestan su voluntad de dar por terminado el conflicto natural, el Tribunal Colegiado debe dar vista a la parte quejosa con la posible actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIII, de la Ley de Amparo o bien, si es innecesario dar vista, atendiendo a que fue el propio quejoso quien, al celebrar el mencionado convenio, dio origen a la actualización de la mencionada causa de improcedencia.

29. En virtud de lo anterior, la pregunta a responder para solucionar la presente contradicción es: ¿En los casos en que el quejoso celebra convenio de cumplimiento al laudo reclamado en el juicio laboral de origen, con fundamento en lo previsto en el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, el Tribunal Colegiado se encuentra obligado a darle vista con la posible actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIII, del mencionado ordenamiento?



V. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

30. A efecto de analizar el punto de contradicción, conviene tener en cuenta que el artículo 64 de la Ley de Amparo, establece:

"Artículo 64. Cuando las partes tengan conocimiento de alguna causa de sobreseimiento, la comunicarán de inmediato al órgano jurisdiccional de amparo y, de ser posible, acompañarán las constancias que la acrediten.

"Cuando un órgano jurisdiccional de amparo advierta de oficio una causal de improcedencia no alegada por alguna de las partes ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior, dará vista al quejoso para que en el plazo de tres días, manifieste lo que a su derecho convenga."

31. Precepto legal en el que se establece que cuando las partes en el juicio de origen tengan conocimiento de alguna causa de sobreseimiento, la comunicarán de inmediato al órgano jurisdiccional de amparo y de ser posible, acompañarán las constancias que la acrediten.

32. Además, cuando un órgano jurisdiccional de amparo advierta oficiosamente una causa de improcedencia no alegada por alguna de las partes, ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior, dará vista al quejoso para que en el plazo de tres días manifieste lo que a su interés convenga.

33. En relación con el segundo párrafo del citado precepto legal, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las contradicciones de tesis 410/2013,¹⁵ 426/2013¹⁶ y 325/2014,¹⁷ consideró lo siguiente:

¹⁵ Que originó la jurisprudencia de título y subtítulo: "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES APLICABLE EL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO, AL RESOLVER EL RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO CONTRA EL DESECHAMIENTO DE PLANO DE LA DEMANDA, CUANDO SE ADVIERTE DE OFICIO UNA CAUSAL DISTINTA A LA EXAMINADA POR EL JUEZ DE DISTRITO." [Registro digital: 2008789. Instancia: Pleno. Décima Época. Materia Común. Tesis: P./J. 4/2015 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 17, Tomo I, abril de 2015, página 6, tipo: jurisprudencia].

¹⁶ Que dio origen a la jurisprudencia de título y subtítulo: "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE



- La nueva Ley de Amparo introdujo reformas estructurales para ampliar el margen de protección constitucional del juicio de amparo, antes enfocado exclusivamente a garantías individuales, y extenderlo a los derechos humanos.

- Una de las consecuencias normativas introducidas fue la de obligar al órgano jurisdiccional, en caso de que advierta oficiosamente una causal de improcedencia no alegada por las partes, ni analizada por el órgano inferior, a dar vista a la parte quejosa para que pueda manifestar lo que a su interés convenga.

- En relación con la incorporación de esa nueva regla, el proyecto de reformas no expuso justificación alguna. El párrafo que la contiene apareció sin mayor explicación en el dictamen emitido el trece de octubre de dos mil once por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

- A pesar de ello, la trascendencia que tiene la institución jurídica de la improcedencia en el juicio de amparo permite inferir que la razón para incorporar la regla en cuestión fue la de ampliar la esfera de protección de derechos humanos y garantizar el desarrollo de un procedimiento judicial adecuado.

- En efecto, la improcedencia constituye un impedimento técnico para que el juzgador examine la validez del acto reclamado y pueda, en su caso, ordenar la restitución o reparación del respeto y disfrute del derecho humano transgredido; a su vez, la referida consecuencia normativa otorga a la parte quejosa la

LA MATERIA, SE DEBE DAR VISTA AL QUEJOSO CON LA POSIBLE ACTUALIZACIÓN DE ALGUNA CAUSA NOVEDOSA, TANTO EN EL SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALICEN SIMULTÁNEAMENTE LAS DOS HIPÓTESIS QUE PREVÉ, COMO EN AMPARO DIRECTO." [Registro digital: 2007920. Instancia: Pleno. Décima Época. Materia común. Tesis: P./J. 51/2014 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 12, Tomo I, noviembre de 2014, página 24, tipo: jurisprudencia].¹⁷ Dio origen a la jurisprudencia de título y subtítulo: "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. LA OBLIGACIÓN DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO, DE DAR VISTA AL QUEJOSO CUANDO ADVIERTA DE OFICIO UNA CAUSAL NO ALEGADA POR ALGUNA DE LAS PARTES NI ANALIZADA POR EL INFERIOR, PARA QUE EN EL PLAZO DE 3 DÍAS MANIFIESTE LO QUE A SU DERECHO CONVenga, SURGE CUANDO EL ASUNTO SE DISCUTE EN SESIÓN." [Registro digital: 2008790. Instancia: Pleno. Décima Época. Materia común. Tesis: P./J. 5/2015 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 17, Tomo I, abril de 2015, página 8, tipo: jurisprudencia].



oportunidad de exponer los motivos por los que, a su parecer, el juicio de amparo debe ser tramitado y resuelto.

- Por consiguiente, dado que una de las finalidades de la nueva Ley de Amparo es proteger en mayor medida los derechos humanos, y la improcedencia es una institución, cuya regulación contempla supuestos obligatorios que pueden dar por terminado el juicio sin resolver sobre la pretensión principal de declarar la inconstitucionalidad del acto reclamado, es dable concluir que la legislación aplicable incorporó la obligación mencionada para darle a la parte quejosa la oportunidad de ejercer su derecho de audiencia.

- El otorgamiento de la vista no debe retrasar innecesaria e injustificadamente la resolución del asunto, porque ese principio obliga a las autoridades encargadas de la impartición de justicia a resolver las controversias ante ellas planteadas dentro de los plazos que para ese efecto fijen las leyes.

- Por ello, con base en el hecho de que la fracción I del artículo 26 de la Ley de Amparo, no dispone expresamente que la determinación de dar vista a la parte quejosa en la hipótesis examinada sea un supuesto para el que proceda la notificación personal y la lista publicada en los estrados de los órganos jurisdiccionales de amparo permite a las partes dar seguimiento a sus asuntos, es dable concluir que esa determinación puede notificarse por medio de lista.

- Además, en el juicio de amparo directo, esa vista debe ordenarse exclusivamente cuando el Pleno del órgano jurisdiccional decida que existe la posibilidad de que se actualice una causal de improcedencia; avalar su otorgamiento previo a la sesión podría provocar que, no obstante que se ordenara dar por alguno de los Magistrados integrantes del órgano, finalmente, la mayoría de ellos decidiera que el juicio no es improcedente, en cuyo caso el dictado de la resolución se hubiera aplazado innecesariamente.

- En consecuencia, lo conveniente es que sólo cuando así lo estime el Pleno del Tribunal Colegiado de Circuito, el asunto se deje en lista mientras se otorga a la parte quejosa la oportunidad de manifestarse en relación con la causal de improcedencia advertida de oficio, sin que la notificación respectiva deba llevarse a cabo de manera personal; ello, a fin de que pueda ejercer su derecho



de audiencia y manifestar lo que a su interés convenga sobre un motivo para terminar el juicio de manera definitiva e inimpugnable, sin resolver sobre su pretensión.

- La obligación contenida en el segundo párrafo del artículo 64 de la Ley de Amparo se encuentra dirigida a la segunda instancia de las dos vías de tramitación del juicio de amparo, pero también a la única instancia en vía directa, aunque en ésta propiamente no exista un órgano "inferior".

- Por tal razón, en atención a que los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son los últimos órganos ante los que la parte quejosa puede controvertir algún aspecto novedoso, siempre que adviertan la posible actualización de alguna causal de improcedencia, están obligados a darle vista para que, en ejercicio de su derecho de audiencia, argumente lo que a su interés convenga.

- En suma, el Tribunal Pleno estableció que la vista ordenada en el párrafo segundo del artículo 64 de la Ley de Amparo, es acorde con el derecho de audiencia, porque le otorga a la parte quejosa la oportunidad de alegar en torno a la posible actualización de una causal de improcedencia, cuyo análisis no puede ser objeto de impugnación una vez determinado lo conducente; igualmente, estableció que dicha vista es acorde con el principio de justicia pronta y expedita, porque puede notificarse válidamente por medio de lista, lo que impide un atraso injustificado en la resolución de mérito.

34. Aunado a lo anterior, al resolver la contradicción de tesis 292/2015,¹⁸ el Tribunal Pleno sostuvo que con la incorporación del artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, la finalidad del legislador fue la de otorgar a la parte quejosa un medio de defensa, a través del cual se garanticen sus derechos de audiencia y de defensa, para que en caso de que el Tribunal Colegiado de Cir-

¹⁸ Que dio origen a la jurisprudencia de título y subtítulo: "VISTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO. NO ES EXCUSA PARA OMITIRLA QUE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE SE ADVIERTA POR EL ÓRGANO COLEGIADO SÓLO AFECTE PARCIALMENTE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO." [Registro digital: 2013722. Instancia: Pleno. Décima Época. Materia común. Tesis: P./J. 6/2017 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 39, Tomo I, febrero de 2017, página 12, tipo: jurisprudencia].



cuito o la Suprema Corte de Justicia de la Nación, adviertan oficiosamente una causa de improcedencia, tenga la oportunidad de aportar los argumentos oportunos a fin de que cualquiera de dichos órganos de amparo decida conforme a derecho, de manera que la decisión que se adopte sea producto de un proceso de deliberación racional y no sólo de la autoridad que el Estado le confiere a la administración de justicia.

35. Por ende, la vista referida en el precepto legal citado debe darse aun cuando el órgano jurisdiccional terminal estime que la causa de improcedencia es evidente y que su actualización sólo provocará el sobreseimiento parcial, como sucede cuando se tienen como actos reclamados la resolución de primera instancia y la de segundo grado y, respecto de la primera de ellas, el Tribunal Colegiado de Circuito considere actualizada la causal prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, relativa a la cesación de efectos por sustitución procesal.

36. En la diversa contradicción de tesis 19/2016,¹⁹ esta Segunda Sala consideró:

- Entre los diversos principios que rigen las sentencias del juicio de amparo se encuentran los de concentración, exhaustividad y congruencia.

- El principio de concentración supone el examen de toda la causa en un periodo, de tal modo que los actos se aproximen en el tiempo y sucedan ininterrumpidamente. Dicho principio está relacionado con el diverso de celeridad y tiene como finalidad reunir actividades procesales en un menor espacio de tiempo posible.

- De acuerdo con el artículo 107, fracciones II y III, de la Constitución, en relación con el diverso 182 de la Ley de Amparo, tratándose del juicio de ampa-

¹⁹ Originó la jurisprudencia de título y subtítulo: "JUICIO DE AMPARO. LA OBLIGACIÓN DE DAR VISTA AL QUEJOSO CON LA POSIBLE ACTUALIZACIÓN DE ALGUNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO, COMO CONSECUENCIA DE UNA EJECUTORIA DICTADA EN UN ASUNTO RELACIONADO, DEBE QUEDAR AL PRUDENTE ARBITRIO DEL JUZGADOR." [Registro digital: 2011696. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materia común. Tesis: 2a./J. 53/2016 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 30, Tomo II, mayo de 2016, página 1191, tipo: jurisprudencia].



ro directo, la parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado en el juicio original, podrá presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado, lo que demuestra que el legislador pretendió tutelar el principio de concentración en el juicio de amparo.

- El principio de concentración supone el examen de toda la causa en un periodo, de tal modo que los actos que se aproximen en el tiempo y se sucedan ininterrumpidamente. Dicho principio está relacionado con el diverso de celeridad y tiene como finalidad reunir actividades procesales en un menor espacio de tiempo posible.

- El principio de congruencia y exhaustividad que rigen las sentencias de amparo exige que no se examinen aspectos que no fueron controvertidos por el quejoso, ya sea como acto reclamado o en vía de conceptos de violación, cuando en este último caso no proceda la suplencia de la queja deficiente, con base en el principio de congruencia, pero también deberán cumplir con la exhaustividad que significa que los Tribunales Colegiados están obligados a resolver las cuestiones planteadas en la demanda de amparo.

- El precepto de referencia ha sido interpretado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte, en el sentido de que el supuesto de la vista prevista en el artículo 64 de la Ley de Amparo, también es aplicable para el caso de que en el trámite del juicio de amparo directo, como instancia terminal, se estime de oficio que se actualiza una causa de improcedencia, por lo que en tal caso, los Tribunales Colegiados deben dar vista a la quejosa para que manifieste lo que a su derecho convenga, con el propósito de darle oportunidad de expresar argumentos tendientes a favorecer su situación jurídica, en relación con la posible causa de improcedencia.

- De esta forma, si bien el mencionado precepto legal dispone que cuando un órgano jurisdiccional de amparo advierta de oficio una causa de improcedencia no alegada por alguna de las partes ni analizada por algún órgano jurisdiccional inferior, dará vista al quejoso para que en un plazo de tres días manifieste lo que a su derecho convenga, también lo es que el cumplimiento de tal mandato dependerá desde luego, de cada caso concreto, en tanto que atenderá al impacto que sobre el diverso juicio tenga la actualización de la causa de improceden-



cia atendiendo a los principios de congruencia, exhaustividad y concentración que rigen las sentencias de amparo.

- No obstante, la aplicación de dicho criterio no puede estimarse de manera inflexible, si se toman en cuenta las diversas circunstancias que habrían de considerarse relacionadas con la afectación del promovente del juicio de amparo diverso a aquel al que se le otorgó el amparo, en tanto que tal valoración sólo puede hacerla el Tribunal Colegiado de Circuito, atendiendo en cada caso concreto a los principios de congruencia, exhaustividad y concentración que rige las sentencias que se pronuncien en el juicio de amparo, conforme a la lógica y las reglas fundamentales que rigen el procedimiento, a fin de ponderar el probable perjuicio que se le podría ocasionar al promovente cuando hizo valer conceptos de violación en su demanda, esto es, si se encuentran vinculados o son independientes a la violación en el dictado de la sentencia, si se infringe el principio de concentración y evitar así dilaciones innecesarias, si se trata de violaciones procesales o formales, si se trata de la promoción de un juicio de amparo directo y de una revisión fiscal, etcétera; aspectos que habrán de valorarse por el propio Tribunal Colegiado, a fin de que decida si habrá de dar vista o no al quejoso con la posible actualización de una causa de improcedencia no alegada, ni analizada con anterioridad.

37. En la contradicción de tesis 25/2016,²⁰ esta Segunda Sala consideró:

- La posibilidad de que se aplique una jurisprudencia no debe interferir en el trámite ordinario del juicio de amparo y prevé que se otorgue la oportunidad a la parte quejosa de manifestar lo que a su interés convenga acerca de la actualización de una causa de improcedencia, ésta debe otorgarse con independencia de que el criterio de improcedencia haya sido emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

²⁰ Que dio origen a la jurisprudencia de título y subtítulo: "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. LA OBLIGACIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 64, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, SE ACTUALIZA INCLUSO CUANDO LA CAUSAL RELATIVA DERIVA DE UNA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN." [Registro digital: 2011990. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materia común. Tesis: 2a./J. 62/2016 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 32, julio de 2016, Tomo I, página 627, tipo: jurisprudencia].



- Los órganos jurisdiccionales deben ponderar la interpretación de los criterios interpretativos, según las particularidades de cada asunto, de ahí que deben analizar los diversos elementos que integran el expediente, entre los que se encuentra el desahogo de la vista otorgada para que se manifiesten en torno a la causal de improcedencia advertida de oficio, no alegada por las partes, ni analizada por el órgano inferior.

- Si conforme al derecho de audiencia, la parte quejosa puede argumentar en torno a la actualización de una causal de improcedencia, es necesario reconocer esa oportunidad, incluso, cuando la causal derive de una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debido a que sólo así dicha parte puede exponer las razones por las que, a su juicio, no sea aplicable.

- En consecuencia, se concluye que la vista contemplada en el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, debe otorgarse al quejoso incluso cuando la causa de improcedencia derive de una jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al derecho de audiencia y al principio de justicia pronta y expedita, pues así se le otorga a la parte quejosa la oportunidad de exponer las razones por las que se considera que, en el caso, no es aplicable el criterio jurisprudencial alegado.

38. Preciado lo anterior, conviene retomar que el punto de divergencia de la presente contradicción de criterios consiste en determinar si **en los casos en que el quejoso celebra convenio a efecto de dar cumplimiento al laudo reclamado en el juicio laboral de origen, con fundamento en lo previsto en el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, el Tribunal Colegiado se encuentra obligado a darle vista con la posible actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIII, del mencionado ordenamiento.**

39. Al respecto, conviene precisar que el mencionado artículo 61, fracción XIII, de la Ley de Amparo establece la improcedencia del juicio de amparo "*Contra actos consentidos expresamente o por manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento*".

40. En relación con la mencionada causa de improcedencia, esta Segunda Sala ha sostenido que se actualiza el consentimiento expreso del acto reclama-



do cuando el quejoso se acoge a un beneficio establecido en el acto reclamado en su favor, cuyo nacimiento está condicionado necesariamente a la aceptación de un perjuicio, una vez que el quejoso se haya acogido a aquél, por lo que dicha conducta supone la aceptación de este último.²¹

41. En ese contexto, aun cuando podría considerarse, como lo sostuvo el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, que en los casos en que con posterioridad a la promoción del juicio de amparo directo, el quejoso celebra un convenio con su contraparte en el juicio laboral de origen, con el que se da cumplimiento al laudo reclamado y lo ratifica ante la Junta, es el propio quejoso quien propicia la actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIII, de la Ley de Amparo. Sin embargo, dicha situación no implica que, en ese supuesto, el órgano jurisdiccional de amparo se encuentre facultado para determinar que es innecesario cumplir con la vista prevista en el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo.

42. Ello, porque de acuerdo con los diversos precedentes desarrollados por este Alto Tribunal, la única condición que el legislador estableció a efecto de determinar que un tribunal de amparo se encuentra obligado a cumplir con la vista prevista en el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, es que éste advierta oficiosamente una causa de improcedencia, excluyendo expresamente los supuestos en que aquella que haya sido alegada por alguna de las partes o analizada por un órgano jurisdiccional inferior.

43. De esta manera, para determinar si el órgano jurisdiccional se encuentra vinculado o no a dar vista con la actualización de una posible causa de improcedencia, resulta irrelevante el hecho de que haya sido el propio quejoso quien, al celebrar un convenio con su contraparte en el juicio laboral de origen, con el que se dio cumplimiento al laudo reclamado y ratificado ante la Junta, dio lugar a su actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIII, de la Ley de Amparo.

²¹ "CONSENTIMIENTO EXPRESO COMO CAUSAL DE IMPROCEDENCIA DEL AMPARO. SE ACTUALIZA CUANDO EL QUEJOSO SE ACOGE A UN BENEFICIO ESTABLECIDO A SU FAVOR, CUYO NACIMIENTO ESTÁ CONDICIONADO, POR LA OBLIGACIÓN O PERJUICIO QUE LE OCASIONA EL ACTO RECLAMADO." [Registro digital: 174120. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materia común. Tesis: 2a./J. 148/2006. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 289, tipo: jurisprudencia].



44. Esto es, atendiendo a que el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, contempla como hipótesis para dar vista al quejoso, que el órgano jurisdiccional de amparo advierta oficiosamente una causa de improcedencia, es irrelevante que haya sido o no el propio quejoso quien dio origen a su actualización.

45. Esta conclusión es acorde con los criterios que este Alto Tribunal ha sostenido, en el sentido de que al incorporar el mencionado precepto, el legislador tuvo como propósito ampliar la esfera de protección de derechos humanos y garantizar el desarrollo de un procedimiento judicial adecuado, por lo que otorgó a la parte quejosa un medio a través del cual se garanticen sus derechos de audiencia y de defensa, para que en caso de que el tribunal de amparo advierta oficiosamente una causa de improcedencia, tenga la oportunidad de aportar los argumentos oportunos a fin de que cualquiera de dichos órganos de amparo decida conforme a derecho, de manera que la decisión que se adopte sea producto de un proceso de deliberación racional y no sólo de la autoridad que el Estado le confiere a la administración de justicia.

46. De esta manera, los derechos de audiencia y de defensa que el legislador contempló al incorporar la vista contemplada en el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, se verían limitados pues si conforme al derecho de audiencia, la parte quejosa puede argumentar en torno a la actualización de una causal de improcedencia, es necesario reconocer esa oportunidad, incluso cuando la causal se haya originado con motivo del proceder del propio quejoso, debido a que sólo así dicha parte puede exponer las razones por las que, a su juicio, no sea aplicable.

47. En consecuencia, se concluye que en los casos en que la parte quejosa celebra un convenio con su contraparte en el juicio laboral de origen, a efecto de dar cumplimiento al laudo reclamado, manifestando y ratificando ante la autoridad responsable la intención de dar por terminado el conflicto, es necesario que el Tribunal de amparo, con fundamento en lo previsto en el artículo 64 de la Ley de Amparo, dé vista a la parte quejosa, porque independientemente de que la actuación de éste haya originado la causa de improcedencia, conforme a los derechos de audiencia y de defensa, se le debe dar la oportunidad de expo-



ner las razones por las que considere que le es inaplicable el supuesto de improcedencia con el que se le dé vista.

48. En atención a las relatadas consideraciones, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio siguiente:

VISTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO. DEBE DARSE AL QUEJOSO, INCLUSO EN EL CASO DE QUE ÉSTE HAYA CELEBRADO CONVENIO CON SU CONTRAPARTE PARA DAR CUMPLIMIENTO AL LAUDO RECLAMADO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron si en los casos en que las partes en el juicio laboral de origen celebran y ratifican convenio a efecto de dar cumplimiento al laudo reclamado, con fundamento en el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, se debe o no dar vista al quejoso con la posible actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIII, del mencionado ordenamiento.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que en los casos en que las partes en el juicio laboral de origen celebran y ratifican convenio de cumplimiento al laudo reclamado, con fundamento en el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, el Tribunal Colegiado debe dar vista a la parte quejosa con la posible actualización de la causa de improcedencia.

Justificación: Este Alto Tribunal ha sostenido que al establecer en el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo que el tribunal de amparo debe dar vista a la parte quejosa siempre que advierta oficiosamente una causa de improcedencia, excluyendo expresamente los supuestos en que aquélla haya sido alegada por alguna de las partes o analizada por un órgano jurisdiccional inferior, el legislador tuvo la intención de garantizar los derechos de audiencia y de defensa de la parte quejosa, a efecto de que tenga la oportunidad de aportar los argumentos oportunos, de manera que la decisión que se adopte sea producto de un proceso de deliberación racional y no sólo de la autoridad que el Estado le confiere a la administración de justicia. En consecuencia, cuando los Tribunales Colegiados adviertan oficiosamente que se actualiza la causa de



improcedencia relativa al consentimiento expreso o tácito del acto reclamado, se encuentran obligados a dar la vista a la parte quejosa, independientemente de que ésta haya celebrado convenio con su contraparte en el juicio laboral de origen, con el que se dio cumplimiento al laudo reclamado, pues sólo así se le puede dar oportunidad de exponer las razones por las que considera que le es inaplicable el supuesto de improcedencia relativo al consentimiento expreso del acto reclamado.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe contradicción de tesis entre el criterio sustentado por el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito y el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito.**

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala, en los términos precisados en la presente resolución.

TERCERO.—Publíquese 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 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 P./J. 16/2018 (10a.), P./J. 6/2017 (10a.), I.16o.T. J/1 (10a.), 2a./J. 62/2016 (10a.), 2a./J. 53/2016 (10a.), P./J. 5/2015 (10a.), P./J. 4/2015 (10a.) y P./J. 51/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 8 de junio de 2018 a las 10:14 horas, 24 de febrero de 2017 a las 10:26 horas, 8 de julio de 2016, 1 de julio de 2016 a las 10:05 horas, 27 de mayo de 2016 a



las 10:27 horas, 10 de abril de 2015 a las 9:30 horas y 14 de noviembre 2014 a las 9:20 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 7 de enero de 2022 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

VISTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO. DEBE DARSE AL QUEJOSO, INCLUSO EN EL CASO DE QUE ÉSTE HAYA CELEBRADO CONVENIO CON SU CONTRAPARTE PARA DAR CUMPLIMIENTO AL LAUDO RECLAMADO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron si en los casos en que las partes en el juicio laboral de origen celebran y ratifican convenio a efecto de dar cumplimiento al laudo reclamado, con fundamento en el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, se debe o no dar vista al quejoso con la posible actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIII, del mencionado ordenamiento.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que en los casos en que las partes en el juicio laboral de origen celebran y ratifican convenio de cumplimiento al laudo reclamado, con fundamento en el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, el Tribunal Colegiado debe dar vista a la parte quejosa con la posible actualización de la causa de improcedencia.

Justificación: Este Alto Tribunal ha sostenido que al establecer en el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo que el tribunal de amparo debe dar vista a la parte quejosa siempre que advierta oficiosamente una causa de improcedencia, excluyendo expresamente los supuestos en que aquélla haya sido alegada por alguna de las partes o analizada por un órgano jurisdiccional inferior, el legislador tuvo la intención de garantizar los derechos de audiencia y de defensa de la parte quejosa, a efecto de que tenga la oportunidad de aportar los argumentos oportunos, de manera que la decisión que se adopte sea producto de un proceso de deliberación racional y no sólo de la autoridad que el Estado le confiere a la administración de justicia. En consecuencia, cuando los Tribunales Colegiados adviertan oficiosamente que se actualiza la causa de improceden-



cia relativa al consentimiento expreso o tácito del acto reclamado, se encuentran obligados a dar la vista a la parte quejosa, independientemente de que ésta haya celebrado convenio con su contraparte en el juicio laboral de origen, con el que se dio cumplimiento al laudo reclamado, pues sólo así se le puede dar oportunidad de exponer las razones por las que considera que le es inaplicable el supuesto de improcedencia relativo al consentimiento expreso del acto reclamado.

2a./J. 32/2021 (11a.)

Contradicción de tesis 223/2021. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo del Tercer Circuito y Décimo Sexto del Primer Circuito, ambos en Materia de Trabajo. 20 de octubre 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: Elizabeth Miranda Flores.

Tesis y/o criterios contendientes:

El Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver los amparos directos 1675/2015, 1563/2015, 1254/2015, 1870/2015 y 1512/2015, los cuales dieron origen a la tesis de jurisprudencia I.16o.T. J/1 (10a.), de título y subtítulo: "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI EL QUEJOSO EXPRESAMENTE CONSIENTE EL LAUDO RECLAMADO Y, ADEMÁS, SOLICITA QUE SE SOBRESEA EN AQUÉL, NO SE ACTUALIZA LA HIPÓTESIS PREVISTA EN EL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE LA MATERIA [INAPLICABILIDAD DE LAS JURISPRUDENCIAS P./J. 51/2014 (10a.) Y P./J. 5/2015 (10a.)].", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de julio de 2016 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 32, Tomo III, julio de 2016, página 1900, con número de registro digital: 2012075; y,

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 475/2020.

Tesis de jurisprudencia 32/2021 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diez de noviembre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de enero de 2022 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de enero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA EN LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 253/2020, FALLADA POR LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN SESIÓN DE VEINTIOCHO DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO.

Al resolver la contradicción de tesis de referencia, la Segunda Sala de este Alto Tribunal estableció que el procedimiento de responsabilidades administrativas persigue intereses públicos atinentes a la efectiva prevención y combate a la corrupción. En ese sentido comparto que, bajo el nuevo marco jurídico en la materia, el denunciante constituye una pieza central en el desarrollo y eficacia del régimen de responsabilidades administrativas.

Esta característica particular llevó a reconocer el interés jurídico del denunciante para promover el amparo indirecto contra la determinación de no iniciar la investigación de responsabilidad administrativa, máxime que la propia Ley General de Responsabilidades Administrativas le otorga una amplia participación en esa etapa, habilitándolo inclusive para interponer el recurso de inconformidad en contra de dicha abstención, cuya resolución evidentemente impacta en la esfera jurídica del recurrente.

Sin embargo, desde mi punto de vista, es necesario acotar el interés jurídico del denunciante a efecto de no dar cabida a la promoción indiscriminada de juicios de amparo sustentados en denuncias notoriamente frívolas o improcedentes, para lo cual, considero conveniente que el criterio jurisprudencial que derivó de la contradicción de tesis, debía limitar la procedencia del juicio de amparo a aquellos casos en que la parte quejosa demostrara que la conducta materia de la queja o denuncia, afecta directamente sus intereses patrimoniales y/o sus derechos personalísimos.

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 sentencia relativa a la contradicción de tesis 253/2020, 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 IV, agosto de 2021, página 3825, con número de registro digital: 29993.

Sección Segunda
SENTENCIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA





Subsección 1

TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, SENTENCIAS

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL DAÑO MORAL QUE PUEDA GENERARSE POR LA PUBLICACIÓN DE INFORMACIÓN EN INTERNET ES DE NATURALEZA INSTANTÁNEA.

Hechos: Una persona promovió reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado aduciendo daños morales, derivado de diversas publicaciones en Internet. En la vía administrativa, la autoridad desechó la reclamación por extemporánea, pues estimó que los presuntos daños morales se generaron instantáneamente desde su publicación, sin que puedan considerarse como lesiones de naturaleza "continua". Inconforme con esa decisión, el administrado interpuso los medios de impugnación conducentes hasta que finalmente el asunto fue del conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que los daños morales que puedan generarse en virtud de la publicación de cierta información en Internet constituyen lesiones de naturaleza instantánea y, por ende, es a partir del día siguiente a su difusión cuando comenzará a correr el cómputo del plazo de dos años previsto en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado para que opere la prescripción para la presentación de la reclamación respectiva.

Justificación: Lo anterior, ya que la publicación de una nota en Internet que se estime lesiva de ciertos bienes extrapatrimoniales constituye un daño moral de ejecución instantánea –y no de naturaleza continua–, en tanto que es a partir de ese momento cuando se genera la afectación a la imagen, el honor o la reputación de la persona, precisamente, por hacerse pública la información res-



pectiva y al ser susceptible de ser consultada, a partir de ese momento, por cualquier usuario de la red. Ello, con entera independencia de que, acorde con la propia naturaleza de Internet, dicha información pueda ser accesible al público en fechas posteriores a la de su publicación, pues la lesión al honor o a la reputación de la persona tiene verificativo al momento en que está disponible para el público. Estimar lo contrario, implicaría que el inicio del plazo de prescripción de la acción por daño moral en la responsabilidad patrimonial del Estado permaneciera suspendido durante todo el tiempo que un artículo, comentario, imagen u otro acto de naturaleza análoga se encontrase disponible en Internet, lo que equivaldría a hacer nugatorio el plazo de prescripción que estableció el legislador en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

2a. I/2022 (10a.)

Amparo en revisión 764/2018. Frank Hornhauer Lehmann. 20 de marzo de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I. y José Fernando Franco González Salas; votaron con salvedad José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Disidente: Javier Laynez Potisek. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Isidro Emmanuel Muñoz Acevedo.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de enero de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. PARA DETERMINAR SI SE ESTÁ EN EL SUPUESTO ESPECIAL DE DOS AÑOS PARA INTERPONER LA RECLAMACIÓN, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 25 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, ES NECESARIO DESAHOGAR EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO.

Hechos: Una persona presentó reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado aduciendo daños morales. Dicha reclamación fue desechada de plano ya que la autoridad resolutora consideró que se presentó de manera extemporánea, al no acreditarse tal daño y, por ende, el reclamante no podía acogerse al plazo especial para que opere la prescripción de dos años. Inconforme con esa decisión, se promovieron los medios de impugnación conducentes, hasta que finalmente el asunto fue del conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que para determinar si la reclamación fue presentada oportunamente en aquellos casos en que se aduzca la existencia de un daño físico o moral –en los cuales se cuenta con un plazo especial de dos años para su presentación, previsto en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado–, es necesario que la autoridad administrativa competente desahogue el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado.

Justificación: Lo anterior ya que, por regla general, la determinación de si se está en el supuesto especial de prescripción a que se refiere el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado –esto es, si existen daños físicos o morales– es una cuestión que no puede analizarse al momento de resolver sobre el escrito de admisión de la reclamación respectiva, pues para determinar la existencia de tales daños inmateriales, es necesario sustanciar el procedimiento administrativo a fin de que se puedan aportar los elementos y materiales probatorios que se estimen conducentes para acreditar tales lesiones. A partir de ello es que el operador jurídico se encontrará en aptitud de dilucidar si se ha colmado el supuesto de prescripción especial referido, esto es, si se ha demostrado la existencia del daño físico o moral aducido por el reclamante y, por ende, la posibilidad de solicitar el pago de la indemnización respectiva dentro del plazo de dos años.

2a. II/2022 (10a.)

Amparo en revisión 764/2018. Frank Hornhauer Lehmann. 20 de marzo de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I. y José Fernando Franco González Salas; votaron con salvedad José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Disidente: Javier Laynez Potisek. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Isidro Emmanuel Muñoz Acevedo.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de enero de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Subsección 2

**SENTENCIAS DICTADAS
EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES
Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD**

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELO 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 PERJUICIO DE AQUÉLLOS.

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 EL PRINCIPIO RELATIVO (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS SETENTA Y DOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL VEINTE DE ENERO DE DOS MIL VEINTIUNO, 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, 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.").

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO IMPUGNADO AL HABERSE DECLARADO LA INVALIDEZ DEL DIVERSO DECRETO 661 EN EL QUE SE SUSTENTA AQUÉL EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS SETENTA Y DOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL VEINTE DE ENERO DE DOS MIL VEINTIUNO, 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, 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.").

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 DE 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 SEISCIENTOS SETENTA Y DOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL VEINTE DE ENERO DE DOS MIL VEINTIUNO, 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, 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.").

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 QUIEN DEBA REALIZAR LOS PAGOS CORRESPONDIENTES A LA PENSIÓN, DEBERÁ OTORGAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA QUE DICHO ENTE PUEDA SATISFACER ESA OBLIGACIÓN (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS SETENTA Y DOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL VEINTE DE ENERO DE DOS MIL VEINTIUNO, 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, 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.").



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 23/2021. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 13 DE OCTUBRE DE 2021. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIA: ILLIANA CAMARILLO GONZÁLEZ.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día trece de octubre de dos mil veintiuno, emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la cual resuelve la controversia constitucional 23/2021, que se promovió por el Poder Judicial del Estado de Morelos.

1. Antecedentes

1. Presentación de la demanda, autoridades demandadas y actos impugnados. Por escrito recibido el dos de marzo de dos mil veintiuno 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 del Congreso, del titular del Poder Ejecutivo y del secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.

2. En su demanda reclamó la invalidez por sí y por vicios propios de los artículos 2o. y 3o. del Decreto Número Seiscientos Setenta y Dos, publicado en el Periódico Oficial "*Tierra y Libertad*" número 5904, de veinte de enero de dos mil veintiuno, a través del cual el Poder Legislativo del Estado de Morelos, determinó otorgar pensión por jubilación a **Alicia Bustos Garduño** con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto jubilatorio.

3. Antecedentes. Los narrados en la demanda son los siguientes:

- El Tribunal Superior de Justicia ha promovido sendas controversias constitucionales reclamando la invalidez de los decretos emitidos por el Poder deman-



dado, porque con su emisión invade la esfera competencial de ese tribunal, particularmente en cuanto a la autonomía financiera; controversias que en su gran mayoría se han resuelto y han declarado la invalidez de los decretos jubilatorios.

- En cada ejercicio fiscal se ha remitido al titular del Poder Ejecutivo su anteproyecto de presupuesto de egresos en los 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; el legislativo ha autorizado únicamente un porcentaje mínimo para el rubro de pago de pensiones.

- En los ejercicios de dos mil trece a dos mil diecisiete, no existió incremento presupuestal al Poder Judicial Estatal, no obstante el aumento en el número de jubilados 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 éstas fueran sufragadas.

- El treinta de agosto de dos mil diecinueve, por oficio HTSJ/MCVCL/637/2017 (sic), de veintinueve de los mismos mes y año, se remitió al titular del Ejecutivo del Estado, el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos para el Poder Judicial del Estado de Morelos, en el que se previó una partida presupuestal para el pago de pensiones y jubilaciones que llegara a emitir el Congreso del Estado, empero no se aprobaron siquiera los necesarios para el pago de los existentes, por ello de modo alguno puede considerarse que los que se han emitido en el presente ejercicio fiscal se pueden cubrir con los insuficientes recursos aprobados para los existentes antes del ejercicio fiscal de dos mil veinte.

- El Poder Ejecutivo del Estado, el primero de octubre de dos mil diecinueve, remitió a la Legislatura del Estado de Morelos el proyecto de presupuesto de egresos para el Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, sin respetar el importe proyectado por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos del Poder Judicial del Estado, reducción de recursos monetarios que se llevó a cabo sin motivación y fundamentación, enviando al Poder Legislativo un proyecto de presupuesto diametralmente opuesto al que le fue remitido por el Poder Judicial.



- Por su parte, el Congreso del Estado de Morelos, el veintiocho de enero de dos mil veinte, aprobó el Decreto Número Seiscientos Sesenta y Uno relativo al presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, asignando al Poder Judicial del Estado de Morelos un presupuesto de egresos 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.". No pasa desapercibido que, del total de recursos autorizados para ese ejercicio, se debe descontar la cantidad asignada al Tribunal de Justicia para Adolescentes.

- La cantidad destinada en el presupuesto de egresos para el pago de decretos de pensiones es muy inferior a la solicitada por el tribunal actor, en su anteproyecto de presupuesto de egresos.

- Mediante oficio número RJD/JUNTA ADMON 787/202, de veintiocho de agosto de dos mil veinte, se remitió al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, el Anteproyecto de presupuesto de egresos y programa operativo anual del Poder Judicial del Estado de Morelos, a efecto de que aquél lo remitiera al Poder Legislativo para su discusión y aprobación.

- En el Anteproyecto de presupuesto de egresos del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos del Poder Judicial para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, se consideró, atendiendo a las necesidades presupuestales y financieras del Poder Judicial se asignara por lo menos la cantidad de \$916'832,428.00 (novecientos dieciséis millones ochocientos treinta y dos mil cuatrocientos veintiocho pesos 00/100 moneda nacional), tomando como base el presupuesto del año dos mil veinte. Se enfatizó que dicha cantidad sólo corresponde al presupuesto del Tribunal Superior de Justicia, independientemente del presupuesto que se destinaría al pago de decretos pensionarios y a la implementación del sistema de justicia laboral.

- El primero de octubre de dos mil veinte, el Poder Ejecutivo del Estado, remitió a la Legislatura del Estado de Morelos, dicho anteproyecto sin respetar el importe proyectado; reducción de recursos monetarios que se llevó a cabo vulnerando por un lado el artículo 70, fracción XVIII, inciso c) de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, y por otro, el principio de autonomía



e independencia judicial prevista en el artículo 116 de la Constitución Federal, al enviar (mas no remitir, como lo mandata la Constitución Local) al Poder Legislativo un proyecto de presupuesto diametralmente opuesto al contenido del anteproyecto que le fue remitido por el Poder Judicial.

- Por su parte, el Congreso del Estado de Morelos, el quince de diciembre de dos mil veinte aprobó el Decreto Número Mil Ciento Cinco, en el cual autoriza el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno, asignando al Poder Judicial del Estado de Morelos un presupuesto de egresos sin contemplar la partida presupuestaria denominada "Apoyo extraordinario a sindicalizados del Poder Judicial" como sí lo hacía en otros ejercicios fiscales anteriores. Cantidad que no corresponde al 4.7% del gasto programable como lo debieron haber aprobado.

- El veinte de enero de dos mil veintiuno, fue publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5904 el Decreto Número Seiscientos Setenta y Dos, a través del cual el Poder Legislativo del Estado de Morelos determina otorgar pensión por jubilación a Alicia Bustos Garduño con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos.

4. Conceptos de invalidez. La parte actora hace valer en su único concepto de invalidez los siguientes argumentos:

- El decreto que se impugna viola la autonomía de gestión presupuestaria, pues el Legislativo se entromete en las decisiones financieras lesionando su independencia, en el grado más grave de violación, que es la subordinación y, como consecuencia de ello, su autonomía en la gestión de sus recursos, ya que en el artículo 2o. del decreto del que se demanda su invalidez, se determinó que la pensión decretada deberá cubrirse al 100% a la solicitante con cargo a la partida presupuestal correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil veinte y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes; de tal manera que el ente demandado dispone de los recursos financieros del tribunal actor al conceder una pensión a Alicia Bustos Garduño, afectando con ello la partida presupuestal para el pago de pensiones, la cual de por sí resulta insuficiente para cubrirlas, y menos aún para cubrir las pensiones futuras, como es el caso.



- El Congreso del Estado de Morelos, vulnera el principio de división de poderes, ya que atendiendo al principio de congruencia presupuestal al que se encuentra sujeto el Poder Judicial, corresponde en forma exclusiva a éste la planeación, programación y diseño del gasto público a través de su presupuesto de egresos, sin injerencia externa.

- Además, que los trabajadores burocráticos tienen derecho a recibir pensión o jubilación, siempre y cuando se encuentren asignadas en los ordenamientos respectivos; sin embargo, al haberse emitido por la Legislatura Local el Decreto Número Seiscientos Setenta y Dos, por el que se concede pensión por jubilación a Alicia Bustos Garduño, determinando que su pago debe ser sufragado por el Poder Judicial con cargo a la partida presupuestal correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil veinte, sin proporcionar numerario alguno para cubrir esa pensión en la medida que resulte suficiente para ello, lo que se traduce en una omisión que permite advertir una notoria afectación al presupuesto del Poder Judicial y, por ende, vulnera los principios de división de poderes, autonomía e independencia, establecidos en los artículos 40, 41, 49, 116 y 133 de la Constitución Federal; 92-A y 131 de la Constitución Local.

- El Congreso Local se entromete inconstitucionalmente en la disposición del presupuesto del Poder Judicial respecto a las relaciones laborales de éste con sus trabajadores, al determinar con quebranto del orden constitucional el decreto impugnado sin verificar la suficiencia de recursos presupuestales ni el impacto en las arcas del Poder Judicial, disponiendo de manera arbitraria de su presupuesto al imponerle fuera de toda previsión el deber de cubrir oportunamente una jubilación, pues si bien, el Congreso del Estado de Morelos aprobó una partida presupuestal para el pago de decretos jubilatorios del Tribunal Superior de Justicia, la cantidad asignada ni siquiera es suficiente para cumplir con los decretos ya existentes.

- Con la emisión de decretos jubilatorios sin la correspondiente garantía económica, se violan los derechos de los trabajadores pues se impide el pago oportuno de los conceptos inherentes a su retiro, ante la innegable falta de recursos.

- Menciona que el propósito del asunto no es el que se excluya al poder actor en la decisión de a quiénes en su carácter de trabajadores debe conce-



derse una pensión, sino que se omite otorgar suficiencia de recursos para enfrentar dicho gasto.

- Si bien el régimen de pensiones debe considerarse en las leyes laborales locales, esto de modo alguno implica que a través de las mismas, el Congreso pueda determinar libremente los casos en que proceda otorgar esas prestaciones cuando nacen de las relaciones de trabajo entre los Poderes del Estado de Morelos y sus trabajadores, pues la Constitución Federal otorga a los Poderes Judiciales la autonomía de gestión presupuestal como un principio fundamental de la independencia judicial.

- En el caso, el decreto emitido por el Congreso de Morelos transgrede la independencia y autonomía presupuestal del Poder Judicial, ya que actualiza todos los grados de violación al principio de división de poderes.

- Por tales circunstancias debe declararse la invalidez del decreto impugnado, y de igual forma deberá analizarse la subordinación y dependencia en la que se encuentra el Poder Judicial, toda vez que el Poder Legislativo Local deberá incrementar o dotar de los recursos suficientes en la partida de pensiones a efecto de no vulnerar los derechos de los trabajadores de ese Poder Judicial.

- Además, que la cantidad asignada en el decreto que se combate, no representa ni siquiera la mitad de lo que se necesita para cumplir con el pago de decretos pensionarios ya existentes, y mucho menos para el pago del incremento de los salarios de las pensiones correspondientes.

5. Preceptos constitucionales que el actor aduce violados. Se señalaron como violados 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; 32, párrafo séptimo, 83, 92-A y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

6. Registro, admisión, trámite y designación de Ministro instructor. Por acuerdo de cuatro de marzo de dos mil veintiuno, el Ministro presidente ordenó formar y registrar el presente asunto, asignándole el número 23/2021; asimismo designó como instructora a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.



7. Admisión. Por auto de nueve de marzo de dos mil veintiuno, 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 de Gobierno de la citada entidad federativa; y finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

8. Contestaciones de la demanda.

9. A) Poder Ejecutivo. Por escrito recibido electrónicamente el veinte de mayo de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, el consejero jurídico y representante legal del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, formuló contestación a la demanda.

- En ella, sostuvo esencialmente que si bien, el Poder Judicial reclama la invalidez del decreto de mérito, el mismo se abstiene de formular conceptos de invalidez en los que se combata dicha disposición por vicios respecto de los actos de promulgación y publicación atribuidos al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

- Ahora bien, el Poder Ejecutivo Estatal, en el proceso legislativo para la emisión del decreto que se impugna, 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 esta autoridad viole en perjuicio del Poder Judicial actor las disposiciones constitucionales que invoca en su concepto de invalidez.

- Lo anterior, porque 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, por lo que son constitucionales dichos actos, toda vez que son exclusivamente de la competencia de esta autoridad, en ejercicio de sus atribuciones por las circunstancias aludidas.



- Por tanto, los actos emitidos por el Poder Ejecutivo Estatal, relativos a la promulgación y publicación del decreto combatido, se encuentran apegados al orden constitucional establecido en nuestra Constitución Federal, así como demás normativa en la materia, razón por la cual la impugnación que formula el Poder Judicial actor en contra de esta autoridad, resulta notoriamente improcedente e infundada.

10. B) Poder Legislativo. Por escrito presentado el veintiocho de mayo de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el vicepresidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, formuló la contestación a la demanda en representación del Poder Legislativo del Estado.

11. I) Causal de improcedencia. El Poder Legislativo del Estado consideró que la presente controversia constitucional es improcedente en términos del artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, en relación con la fracción I, inciso h), del propio artículo 105 de la Constitución Federal, pues el acto que se impugna no afecta el ámbito de atribuciones del Poder Judicial de la entidad federativa, por tanto, la actora carece de interés legítimo para promover el presente medio de control constitucional, por lo que debe sobreseerse.

12. II) Contestación a la demanda. Respecto al concepto de invalidez, relativo a que el Poder Legislativo del Estado invadió su autonomía de gestión presupuestal, resultan infundadas e inoperantes las afirmaciones realizadas por el actor, ello habida cuenta de que en sesión ordinaria de Pleno del Congreso de la entidad federativa, se aprobó el decreto seiscientos sesenta y dos, mediante el cual se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno Estatal para el ejercicio fiscal dos mil veinte, publicado en el Periódico Oficial "*Tierra y Libertad*" número 5777, de fecha veinte de enero de dos mil veinte y como consta en éste se previó una cantidad al Tribunal Superior de Justicia, la cual incluye una asignación al pago de pensiones.

- Dicha cantidad autorizada se integra por los recursos necesarios, que deberán utilizarse para todas y cada una de las obligaciones financieras, laborales y de seguridad social, así como las derivadas de pensiones y jubilaciones,



controversias constitucionales, amparos, cambios organizacionales, construcción y operación de infraestructura, la capacitación de recursos humanos, y demás obligaciones que en general deban cumplir.

- En ese sentido, al otorgar los recursos suficientes para el pago de la pensión otorgada mediante el decreto impugnado, en nada violenta la autonomía entre poderes, la autonomía de gestión y la congruencia presupuestal consagradas en la Constitución Federal.

13. C) Secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

Por escrito presentado el veintiséis de mayo de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el secretario de Gobierno de la entidad federativa, formuló la contestación a la demanda.

- En ella sostuvo que si bien, el Poder Judicial reclama la invalidez del decreto de mérito, el mismo se abstiene de formular conceptos de invalidez en los que se combata dicha disposición por vicios respecto del acto de publicación atribuido al secretario de Gobierno del Estado de Morelos.

- El secretario de Gobernación, en el proceso legislativo para la emisión del decreto que se impugna, llevó a cabo su publicación, sin que tal acto haya sido motivo de impugnación por vicios propios, por lo que es falso que éste viole en perjuicio del poder actor, las disposiciones constitucionales que invoca en su concepto de invalidez.

- Por tanto, se debe entender que los actos llevados a cabo por el secretario de Gobierno Estatal, relativos a la publicación del decreto impugnado, se encuentran apegados al orden constitucional establecido en nuestra Constitución Federal, así como demás normativa en la materia, razón por la cual la impugnación que formula el Poder Judicial actor en contra de esta autoridad, resulta notoriamente improcedente e infundada, en virtud de que bajo ninguna circunstancia dichos actos invaden el ámbito de facultades constitucionalmente establecidas a favor de dicho poder actor, sino que el actuar del secretario de Gobierno se encuentra apegado a las facultades legales que le han sido conferidas; en consecuencia, carecen de sustento jurídico los argumentos expresados a ma-



nera de conceptos de invalidez por cuanto hace a los actos efectuados por esta autoridad.

14. Por auto de uno de junio de dos mil veintiuno, la Ministra instructora tuvo por recibidos los escritos y anexos presentados por el consejero jurídico del Poder Ejecutivo, por el secretario de Gobierno y por el vicepresidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, en ausencia del presidente del referido órgano legislativo local, 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, a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal y a la Fiscalía General de la República.

15. Por acuerdo de uno de junio de dos mil veintiuno se señaló lugar, fecha y hora para la celebración de la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.

16. La Fiscalía General de la República no formuló opinión en el presente asunto.

17. Audiencia y puesta en estado de resolución. El nueve de julio de dos mil veintiuno, una vez substanciado 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.

18. Avocamiento. Previo el dictamen de mérito, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó enviar el asunto a la Segunda Sala para su avocamiento.

19. Consecuente con ello, el uno de octubre de dos mil veintiuno la Ministra presidenta de la Segunda Sala determinó el avocamiento para conocer de la con-



troversia constitucional, así como que el expediente se remitiera a su ponencia para el dictado del proyecto correspondiente.

2. Presupuestos procesales

2.1 Competencia.

20. 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 y Legislativo del Estado de Morelos, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

2.2 Fijación de los actos impugnados y determinación de su existencia.

21. 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,¹ se precisa que en el presente caso se demandó la invalidez de:

a) Los artículos 2o. y 3o. del Decreto Número Seiscientos Setenta y Dos, publicado en el Periódico Oficial "*Tierra y Libertad*" 5904, de fecha veinte de enero de dos mil veintiuno, a través del cual el Poder Legislativo del Estado de Morelos, determinó otorgar pensión por jubilación a **Alicia Bustos Garduño** con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, cuya existencia quedó acreditada con un ejemplar del Periódico Oficial "*Tierra y Libertad*" número 5904,

¹ 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."



de veinte de enero de dos mil veintiuno. Por tanto, dicho decreto constituye la materia de la presente controversia constitucional.

2.3 Oportunidad.

22. En atención a que el objeto de estudio de la presente controversia constitucional se trata de un acto, el plazo de treinta días para la presentación de la demanda se debe computar a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos su notificación o que se haya tenido conocimiento del mismo o de su ejecución, o al día siguiente en que el poder actor se ostente sabedor del mismo, lo anterior de conformidad con la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria.²

23. En este caso, para el cómputo del plazo se tomará la publicación como fecha de conocimiento del decreto impugnado, esto es, el **veinte de enero de dos mil veintiuno**; lo anterior, porque el Poder actor no manifestó tener conocimiento del acto en fecha distinta.

24. Toda vez que el decreto impugnado fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el miércoles veinte de enero de dos mil veintiuno, dicho plazo transcurrió del jueves veintiuno de enero al viernes cinco de marzo del mismo año, debiéndose descontar los días veintitrés, veinticuatro, treinta y treinta y uno de enero, seis, siete, trece, catorce, veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de febrero del mismo año, por ser sábados y domingos respectivamente, considerados días inhábiles de conformidad con el Acuerdo General Número 18/2013 del Pleno de la Suprema Corte,³ asimismo fue inhábil el uno de febrero conforme

² "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."

³ Acuerdo General Número 18/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de diecinueve de noviembre de dos mil trece

"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; ..."



al artículo 74, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo⁴ y el cinco de febrero el cual fue laborable pero no corrieron términos.

25. De esta manera, la demanda resulta oportuna, por haberse presentado el martes dos de marzo de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

2.4 Legitimación activa.

26. Rubén Jasso Díaz, en su carácter de presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos,⁵ 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;⁶ 10, fracción I y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,⁷ y 34 y 35, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos.⁸

⁴ Artículo 74. Son días de descanso obligatorio:

"...

"II. El primer lunes de febrero en conmemoración del 5 de febrero."

⁵ 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.

⁶ 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."

⁷ 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."

⁸ 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



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."⁹

27. 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 del Estado 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.

2.5 Legitimación pasiva.

28. 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.

29. 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 tendrán el carácter de demandado la entidad federativa, 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.

30. En representación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, acudió al juicio el consejero jurídico del Estado en representación del gobernador de la

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."

⁹ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1371, con el número de registro digital: 183580.



entidad federativa, quien acreditó su personalidad con copia certificada del Periódico Oficial "*Tierra y Libertad*" número 5648 de ocho de noviembre de dos mil dieciocho, en el cual se publicó el nombramiento a favor del que suscribe como titular de la Consejería Jurídica, de primero de octubre de dos mil dieciocho.

31. La Secretaría de Gobierno Local fue representada por su titular, Pablo Héctor Ojeda Cárdenas, quien justificó tal carácter con copia certificada del Periódico Oficial del Estado de ocho de noviembre de dos mil dieciocho, en el que se publicó su nombramiento.

32. Al respecto cabe destacar que los artículos 76 de la Constitución Política del Estado de Morelos¹⁰ y 22, fracción XXVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos¹¹ facultan al secretario de Gobierno del Estado de Morelos para refrendar y publicar las leyes o decretos que promulga el Ejecutivo del Estado.

33. Por parte del Poder Legislativo del Estado de Morelos, comparece el diputado José Luis Galindo Cortez, en su carácter de vicepresidente de la Mesa Directiva de la LIV Legislatura del Congreso del Estado, lo que se advierte del acta de sesión ordinaria iniciada el quince de julio de dos mil veinte, y continuada y concluida el treinta y uno de agosto del mismo año, y cuyas atribuciones para representar en juicio a dicho órgano legislativo están previstas en los artículos 32 y 38 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.¹²

¹⁰ 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."

¹¹ Artículo 22. A la Secretaría de Gobierno le corresponde ejercer, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución, las siguientes:

"...

"XXVI. Coordinar y dar seguimiento mediante un sistema de control de las iniciativas de leyes o decretos que se remitan al Congreso del Estado y las que éste devuelva para su publicación, así como refrendar y publicar las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas que deban regir en el Estado de Morelos."

¹² Artículo 32. La mesa directiva será la responsable de coordinar los trabajos legislativos del pleno, así como de las comisiones y comités del Congreso del Estado. Los integrantes de la mesa directiva durarán en sus funciones un año y podrán ser reelectos.



34. 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.

2.6 Causales de improcedencia.

35. Falta de interés legítimo.

36. El Poder Legislativo del Estado de Morelos adujo que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia¹³ en relación con la fracción I del artículo 105 constitucional, 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 atribuciones a las entidades federativas, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución General en razón de su especial situación frente al acto que considere lesivo.

37. 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 una trabajadora, es una cuestión que involucra el estudio del fondo del asunto, por lo que no puede ser motivo de análisis en este considerando.

"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.

"La mesa directiva observará en su actuación los principios de imparcialidad y objetividad."

"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.

"Cuando éste faltare en el desarrollo de una sesión será sustituido por quien designe el presidente de entre los miembros de la mesa directiva."

¹³ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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



38. Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia número P./J. 92/99,¹⁴ de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."

3. Estudio de fondo

39. En principio cabe mencionar que de la lectura del decreto impugnado se advierte que el Congreso del Estado:

- En el artículo 1o. concedió una pensión por **jubilación** en favor de **Alicia Bustos Garduño**, por haber prestado sus servicios en el **Poder Judicial del Estado de Morelos desempeñando como último cargo el de: Auxiliar analista adscrita al Juzgado Quinto Civil en Materia Familiar y de Sucesiones de Primera Instancia del Primer Distrito Judicial del Estado.**

- En el artículo 2o. estableció que la pensión decretada debía cubrirse en un monto equivalente **al 100% (cien por ciento)** del último salario de la solicitante de conformidad con el inciso a) fracción II del artículo 58 de la Ley del Servicio Civil a partir del día siguiente a aquel en que la trabajadora se separara de sus labores; y **tal pensión debía cubrirse por el Poder Judicial del Estado de Morelos, en forma mensual, 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 primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes.**

¹⁴ "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.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo X, septiembre de 1999, tesis P./J. 92/99, página 710, con número de registro digital: 193266.



- Y en el artículo tercero estableció que la pensión concedida debía incrementarse de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general del área correspondiente al Estado de Morelos, integrándose por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo.

40. En ese sentido, el Poder actor señaló en sus conceptos de invalidez, en esencia, lo siguiente:

- 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 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, ya que el monto asignado en la partida presupuestal respectiva no correspondía al monto que solicitó al Congreso Local para cubrir el pago de pensiones a su cargo, por lo que los recursos asignados no eran suficientes.

41. 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, el cual resulta insuficiente.

42. En ese entendido, y a fin de estar en posibilidad de determinar si asiste la razón al Poder Judicial actor, resulta necesario traer a colación los principios bajo los cuales funciona el sistema de pensiones en Morelos.¹⁵

¹⁵ Cabe señalar que las consideraciones con las que se fundamentan los principios referidos se encuentran en la controversia constitucional 226/2016 resuelta por unanimidad de votos de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha once de octubre de dos mil diecisiete.



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.

43. 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.

44. En atención a lo anterior, y tal como se advierte de los informes presentados por el Poder Judicial del Estado de Morelos y por el Instituto Mexicano del Seguro Social en las diversas controversias constitucionales 142/2017 y 199/2017,¹⁶ así como del portal de transparencia del Tribunal Superior de Justicia de ese Estado, desde el año de mil novecientos noventa y siete 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.

¹⁶ 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."



45. 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.

46. En relación con ello, en 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.",¹⁷ 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) 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.

47. Asimismo, en 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.",¹⁸ se ha establecido que la autonomía de la gestión presupes-

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.



tal 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 expedites 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.

48. Por tanto, en la medida en 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.

49. De ahí que esta Segunda Sala considere que el decreto emitido por el Congreso Local, efectivamente lesiona la independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave (subordinación)¹⁹ 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 suficientes para que el demandante pudiera hacer frente a esa carga.

¹⁹ 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.



50. 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 aquellos a los servidores públicos que estén en sus respectivas nóminas al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

51. 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,²⁰ el

²⁰ Artículo 32. El Congreso del Estado tendrá cada año dos períodos de sesiones ordinarias, el primero se iniciará el uno de septiembre y terminará el quince de diciembre; el segundo empezará el uno de febrero y concluirá el quince de julio. El Congreso se ocupará, conforme a sus facultades, del examen y la revisión de los informes sobre la cuenta pública del Estado, a través de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización, mismos que se presentarán 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 para su examen, discusión y aprobación la iniciativa de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado, para el ejercicio fiscal siguiente en el que se deberá respetar el porcentaje que en términos de esta Constitución está determinado para el Poder Judicial, así como las iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los Ayuntamientos. 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. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el 15 de diciembre de cada año. Los presidentes municipales que inicien su encargo, presentarán al Congreso del Estado a más tardar el 1 de febrero la iniciativa de Ley de Ingresos del ejercicio fiscal actual. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el último día de febrero del año que corresponda. De manera transitoria, se utilizarán los parámetros aprobados para el ejercicio fiscal inmediato anterior de cada ayuntamiento, para los meses de enero y febrero o hasta en tanto la Legislatura apruebe la nueva Ley de Ingresos.

"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 quince de noviembre de ese año.



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.

52. En relación con ello, cabe recordar que el acto impugnado en este medio de control constitucional es el Decreto Seiscientos Setenta y Dos, particularmente el artículo 2o. por el que se determinó conceder pensión por jubilación a **Alicia Bustos Garduño**, 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 primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes.

53. Por tanto, es necesario señalar que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos promovió acción de inconstitucionalidad en contra del mismo

"...

"Al aprobar el Congreso el presupuesto de egresos del Estado, deberá verificar que se incluyan las remuneraciones de servidores públicos mismas que deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución. Asimismo, deberá verificar que se incluyan los tabuladores salariales y, en caso contrario, deberá incluir y autorizar, la o las partidas presupuestales necesarias y suficientes para cubrir el pago de obligaciones.

"...

"Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el Organismo Público Electoral del Estado, el Tribunal Electoral del Estado de Morelos, Municipios así como los organismos públicos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del presupuesto de egresos del Estado, deberán incluir dentro de su proyecto de presupuesto, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos del Estado, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables. ..."

"Artículo 61. Corresponde a la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, el conocimiento y dictamen de los asuntos siguientes:

"...

"II. Conocer y dictaminar sobre el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado."



Decreto Seiscientos Sesenta y Uno que contiene el presupuesto de egresos indicado,²¹ 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 su invalidez total, esto por mayoría de ocho votos;²² por tanto, fue expulsado del orden jurídico.

54. Derivado de ello, se advierte que el decreto aquí impugnado deviene inconstitucional, precisamente porque en la acción de inconstitucionalidad 116/2020 se decretó la invalidez del diverso decreto seiscientos sesenta y uno en el que se sustenta aquél, por lo que en la actualidad no existe sustento en cuanto a que se le otorgue un presupuesto al Poder Judicial para cubrir la pensión de que se trata.

55. Finalmente, no pasa desapercibido que la disposición combatida remite al presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, el cual constituye un ejercicio cerrado conforme al principio de anualidad, lo cual constituye una razón adicional por la que debe declararse la invalidez parcial del decreto impugnado.

56. En mérito de las anteriores consideraciones, lo procedente es declarar la **invalidez del Decreto Número Seiscientos Setenta y Dos**, publicado en el Periódico Oficial "*Tierra y Libertad*" número 5904, de fecha veinte de enero de dos mil veintiuno, **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 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**

²¹ 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."

²² 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.



el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020, y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes".

57. Cabe precisar que el efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la trabajadora pensionada 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.

58. En similares términos con sus matices esta Segunda Sala resolvió las controversias constitucionales 126/2016, 226/2016, 187/2018, 168/2020, y 10/2021 en sesiones de nueve de agosto y once de octubre de dos mil diecisiete, tres de abril de dos mil diecinueve, doce de mayo y veinticinco de agosto de dos mil veintiuno, respectivamente.

4. Puntos resolutivos

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del decreto impugnado.



Notifíquese; haciéndolo por medio de 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, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente). El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto contra consideraciones y con reservas, asimismo, formulará voto concurrente.

En términos de lo previsto en los artículos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis de jurisprudencia 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 7 de enero de 2022 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la controversia constitucional 23/2021.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión celebrada el trece de octubre de dos mil veintiuno, resolvió declarar procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional 23/2021, promovida por el presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos en contra del Decreto Número 672 (seiscientos setenta y dos), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de ese Estado el veinte de enero de dos mil veintiuno, en el que se concedió una pensión por jubilación y, en el artículo 2o., se señaló que la misma debía pagarse con cargo a la partida presupuestal pre-



cisada en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Número Seiscientos Sesenta y Uno, por el que se aprobó el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2020.

En la sesión respectiva, la Ministra y los Ministros que integramos la Segunda Sala votamos por declarar la invalidez del artículo 2o. únicamente en la parte 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, 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".

La declaratoria de invalidez atendió a que, con base en diversos precedentes de este Alto Tribunal sobre el sistema de pensiones en el Estado de Morelos y sobre la violación al principio de división de poderes, el Poder Legislativo del Estado de Morelos dispuso de los recursos presupuestales del Poder Judicial Local, sin que le haya dado algún tipo de participación ni que se hubieren generado las condiciones legales y materiales para que el accionante pudiera hacer frente a esa carga.

En ese sentido, se estimó que el proceder del Poder Legislativo Local lesionó la independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave (subordinación) y transgredió el principio de autonomía de gestión presupuestal del mismo.

Asimismo, se agregó 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.

Por tanto, se concluyó que le correspondería al Poder Legislativo Local establecer y autorizar las partidas presupuestales correspondientes a fin de satisfacer la obligación que tiene el Estado de pagar las pensiones a sus trabajadores, sin que en el presente caso lo haya hecho.



Aunado a lo anterior, se advirtió que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, previamente, había declarado inválido el "Decreto Número 661 (Seiscientos Sesenta y Uno) por el que se aprobó el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2020", al resolver la acción de inconstitucionalidad 116/2020 en sesión de veintiséis de noviembre de dos mil veinte, mismo al que hace referencia el decreto impugnado en el presente caso; lo que provocó también que el decreto aquí impugnado resultara inconstitucional, pues en la actualidad no existía sustento para que se le otorgara un presupuesto al Poder Judicial a fin de cubrir la pensión de que se trata.

Los efectos de la sentencia consistieron en que el Poder Legislativo modificara el decreto impugnado en la parte materia de invalidez y, 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, estableciera de manera puntual lo siguiente: 1) Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado o, 2) En caso de considerar que debe ser algún otro poder o entidad quien lleve tal encomienda, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión.

Razones que sustentan el presente voto:

Estando de acuerdo con la invalidez del decreto impugnado, respetuosamente considero que las razones en que se apoyó la mayoría para sostener la inconstitucionalidad (en esencia, que el Poder Legislativo Local debió establecer y autorizar las partidas presupuestales correspondientes a fin de satisfacer la obligación que tenía el Poder Judicial de pagar las pensiones a sus trabajadores, y que la invalidez deriva también de la remisión que se hace al presupuesto de egresos de dos mil veinte, que ya fue declarado inválido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 116/2020), no pueden sostener por sí solas el sentido del proyecto.

Elo es así, ya que si bien es cierto que el punto segundo del decreto impugnado remite a la partida presupuestal creada para el pago de pensiones, precisada en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Número 661 (por el que se aprobó 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 que ese decreto ya fue declarado inválido por el Tribunal Pleno (al resolver la acción de inconstitucionalidad 116/2020); también lo es que en la fecha en que se emitió y publicó el decreto de otorgamiento de pensión impugnado en el presente caso (veinte de enero de dos mil veintiuno), el Poder Legislativo de



Morelos ya había establecido una partida presupuestal para el pago de las pensiones de los trabajadores del Poder Judicial distinta a la creada con motivo del presupuesto de egresos de 2020, que no ha sido declarada inválida, y es esa partida la que, en todo caso, se aplicará para cubrir los pagos correspondientes a la pensión del presente caso, durante el ejercicio fiscal 2021.

De ahí que la invalidez decretada en la acción de inconstitucionalidad 116/2020 no puede sostener, por sí sola, la invalidez del decreto de pensiones que aquí se cuestionó.

Por otra parte, cabe agregar que, en este tipo de asuntos¹ he sostenido que dada la problemática financiera generada con motivo de estos casos, la sentencia debería precisar que el Poder Legislativo deberá señalar cómo se otorgarán los recursos al Poder Judicial, para asegurar la suficiencia necesaria para cubrir todas las pensiones ya autorizadas y las que en un futuro se autoricen.

Por lo que, como en la fecha en que se publicó el decreto de pensiones ahora combatido (veinte de enero del año dos mil veintiuno), el Poder Legislativo ya había optado por crear una partida para el pago de pensiones a cargo del Poder Judicial (distinta a aquella que fue declarada inválida en la acción de inconstitucionalidad 116/2020), y la litis planteada en la demanda consiste principalmente en cuestionar la suficiencia de esa partida, en todo caso resultaría conveniente precisar que la invalidez atiende también a que esa partida, a la que remite el decreto de pensiones, no se basó en cálculos actuariales que permitieran verificar su suficiencia presupuestaria para el ejercicio fiscal en cuestión y para los siguientes ejercicios; por lo que no se puede tener la certeza de que el Poder Judicial podrá pagar la totalidad de las pensiones que el Legislativo ha decretado a su cargo.

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.

Este voto se publicó el viernes 7 de enero de 2022 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹ Ver voto formulado en la controversia constitucional 264/2017, fallada por la Segunda Sala el veintiséis de septiembre de dos mil dieciocho.



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 PERJUICIO DE AQUÉLLOS.

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 EL PRINCIPIO RELATIVO [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO MIL CUARENTA Y TRES, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "... POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA DESTINADA PARA PENSIONES, SEGÚN LO ESTABLECEN



LOS NUMERALES 55, 57, 64 Y 65, FRACCIÓN II, INCISO A) Y PÁRRAFO SEGUNDO, INCISO C) DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS."].

VII. 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 CÓNYUGE SUPÉRS- TITE DEL TRABAJADOR PENSIONADO Y QUE NO FUERON MATERIA DE LA INVALIDEZ DECRETADA [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO MIL CUARENTA Y TRES, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "... POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA DESTINADA PARA PENSIONES, SEGÚN LO ESTABLECEN LOS NUMERALES 55, 57, 64 Y 65, FRACCIÓN II, INCISO A) Y PÁRRAFO SE- GUNDO, INCISO C) DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS."].

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ PAR- CIAL 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 ENTI- DAD QUIEN DEBA REALIZAR LOS PAGOS CORRESPONDIENTES A LA PENSIÓN, DEBERÁ OTORGAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA QUE DICHO ENTE PUEDA SATISFACER ESA OBLIGACIÓN [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO MIL CUARENTA Y TRES, PUBLICADO EN EL PE- RIÓDICO OFICIAL LOCAL EL TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL VEIN- TIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "...POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORE- LOS. DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MEN- SUAL, CON CARGO A LA PARTIDA DESTINADA PARA PENSIONES, SEGÚN LO ESTABLECEN LOS NUMERALES 55, 57, 64 Y 65, FRACCIÓN II, INCISO A)



Y PÁRRAFO SEGUNDO, INCISO C) DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS."].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 61/2021. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 27 DE OCTUBRE DE 2021. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNÁNDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, JAVIER LAYNEZ POTISEK 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 veintisiete de octubre de dos mil veintiuno, emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la cual resuelve la controversia constitucional **61/2021**, que se promovió por el Poder Judicial del Estado de Morelos.

1. Antecedentes

1. **Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el trece de mayo de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Judicial del Estado de Morelos promovió controversia constitucional en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y del secretario de Gobierno, todos ellos del mismo Estado.

2. En su demanda solicitó la declaración de invalidez de los artículos 1, 2 y 3 del Decreto Número **Mil Cuarenta y Tres**, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5929, de fecha **treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno**, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó **conceder pensión por viudez a Julia Arrieta Bahena**, en su carácter de cónyuge supérstite del finado Emilio Chavarría Perdomo, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto jubilatorio.

3. **Antecedentes.** Los narrados en la demanda son los siguientes:



1. El Poder 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 Poder 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 proyecto no se ha respetado, dado que el legislativo ha autorizado única y exclusivamente un porcentaje mínimo para el rubro de pago de pensiones.

3. En los ejercicios de dos mil trece a dos mil diecisiete, no existió incremento presupuestal al Poder Judicial Estatal, no obstante, el aumento en el número de jubilados en 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 éstas fueran sufragadas.

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, en el que se previó una partida presupuestal para el pago de pensiones y jubilaciones que llegara a emitir el Congreso del Estado, empero no se aprobaron siquiera los necesarios para el pago de los existentes, por ello de modo alguno puede considerarse que los que se han emitido en el presente ejercicio fiscal se pueden cubrir con los insuficientes recursos aprobados para los existentes antes del ejercicio fiscal de dos mil veinte.

5. 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 Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos del Poder Judicial del Estado, reducción de recursos monetarios que se llevó a cabo sin motivación y fundamentación, enviando al Poder Legis-



lativo un proyecto de presupuesto diametralmente opuesto al que le fue remitido por el Poder Judicial.

6. Por su parte, el veintiocho de enero de dos mil veinte, el Congreso del Estado de Morelos aprobó el Decreto Número Seiscientos Noventa y Uno, relativo al presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, 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.

7. Posteriormente, el quince de diciembre de dos mil veinte el Congreso del Estado de Morelos, aprobó el Decreto Número Mil Ciento Cinco, en el cual autoriza el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintinueve, asignando al Poder Judicial del Estado de Morelos un presupuesto de egresos sin contemplar la partida presupuestaria denominada "Apoyo extraordinario a sindicalizados del Poder Judicial" como sí lo hacía en otros ejercicios fiscales anteriores. Cantidad que no corresponde al 4.7% del gasto programable como lo debieron haber aprobado.

8. El **treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno** fue publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número **5929** el Decreto Número **Mil Cuarenta y Tres**, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos determinó conceder pensión por viudez a **Julia Arrieta Bahena**, en su carácter de cónyuge supérstite del finado Emilio Chavarría Perdomo, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos pero sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto jubilatario, con lo cual se vulnera la independencia financiera entre Poderes del Estado pues se invade la autonomía en la gestión presupuestal.

4. **Artículos que se estiman violados y concepto de invalidez.** 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; 32, párrafo séptimo, 83, 92-A y 131 de la Constitución Política del Estado de Morelos; asimismo, planteó



un único concepto de invalidez el cual no se transcribe ni se resume en atención al sentido que regirá en el presente fallo.

5. **Trámite.** Por acuerdo de diecinueve de mayo 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 a la que correspondió el número 61/2021 y ordenó remitir el expediente a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, a quien correspondió la instrucción del asunto.

6. Por proveído de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda; tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos, a quienes mandó emplazar para que formularan su contestación; y ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que manifestaran lo que a su representación correspondiera, quienes no formularon opinión en el presente asunto.

7. **Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** Mediante escritos recibidos los días veintiocho y veintinueve de julio de dos mil veintiuno, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, a través de su consejero jurídico y del secretario de Gobierno del Estado, dieron contestación a la demanda.

8. En ellas, presentaron 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; con las contestaciones, se exhibieron diversas pruebas documentales públicas, y ofrecieron también la presuncional y la instrumental de actuaciones.

9. **Contestación del Poder Legislativo del Estado de Morelos.** Mediante escrito recibido el siete de julio de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Poder Legislativo del Estado de Morelos, a través del vicepresidente de la mesa directiva del Congreso, dio contestación a la demanda:



10. **Causa de improcedencia.** El Poder Legislativo del Estado consideró que se actualiza la causa de improcedencia del artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia en relación con el artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución General por falta de interés legítimo del Poder actor, ya que se requiere de una afectación que resienta en su esfera de atribuciones las entidades, Poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución General en razón de su especial situación frente al acto que considere lesivo.

11. Sin embargo, con la expedición del Decreto Número Mil Cuarenta y Tres no se pretende de forma alguna ejercer de manera directa los recursos que integran el presupuesto del Poder Judicial, por lo que con base en lo dispuesto por los artículos 123, apartado B constitucional, 40, fracción XX, de la Constitución Política Local y 54, fracción VII, 56 al 68 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, el Poder Legislativo cuenta con las facultades legales para expedir los decretos que otorguen a los trabajadores del gobierno estatal, con lo cual de ninguna forma se invade la autonomía presupuestaria.

12. **Contestación de la demanda.** En el escrito de contestación 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.

13. Con la contestación se exhibieron copias certificadas de diversas documentales públicas y se ofreció la presuncional e instrumental de actuaciones.

14. **Cierre de la instrucción.** Agotado el trámite, el veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia y se puso el expediente en estado de resolución.

15. **Avocamiento.** Previo el dictamen de mérito, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó enviar el asunto a la Segunda Sala para su avocamiento.

16. Consecuente, con ello, el dieciocho de octubre del dos mil veintiuno, la Ministra presidenta de la Segunda Sala determinó el avocamiento para conocer de la controversia constitucional, así como que el expediente se remitiera a su ponencia para el dictado del proyecto correspondiente.



2. Presupuestos procesales

2.1 Competencia.

17. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹ 1o. de la ley reglamentaria,² 10, fracciones I, II, y V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,³ en relación con los puntos segundo, fracción I, a *contrario sensu*, y tercero del Acuerdo General del Tribunal Pleno Número 5/2013,⁴ ya que no se impugnan normas de carácter

¹ "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

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

² "**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."

³ "**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

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

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

⁴ "**Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

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

"**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."



general, sino que se plantea un conflicto entre el Poder Judicial y los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

2.2 Fijación de los actos impugnados y determinación de su existencia.

18. En términos del artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos,⁵ se procede a la fijación de los actos objeto de la controversia y a la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados.

19. En la demanda se solicitó la declaración de invalidez de los artículos 1, 2 y 3 del Decreto Número **Mil Cuarenta y Tres**, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5929, de fecha **treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno**, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó **conceder pensión por viudez a Julia Arrieta Bahena**, en su carácter de cónyuge supérstite del finado Emilio Chavarría Perdomo, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, cuya existencia quedó acreditada con un ejemplar del Periódico Oficial "Tierra y Libertad", Número 5929, de treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno.

20. En ese sentido, el artículo 1 del decreto impugnado establece la concesión de la pensión en viudez a Julia Arrieta Bahena, en su carácter de cónyuge supérstite del finado Emilio Chavarría Perdomo, quien en vida prestó sus servicios en el Poder Judicial del Estado de Morelos, desempeñando como último cargo el de jubilado por Decreto 814.

21. En el artículo 2 se dispone la cuota mensual de la pensión a cubrir, así como la fecha en que deberá pagarse. De igual forma, se establece la autoridad obligada a cubrir la pensión de manera mensual, esto es, el Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo a la partida destinada para pensiones.

⁵ **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; ..."



22. Finalmente, el artículo 3 del decreto impugnado establece el incremento e integración de la pensión.

23. No obstante lo anterior, de la lectura integral de la demanda, en específico del único concepto de invalidez que hizo valer el Poder Judicial del Estado de Morelos, se aprecia que de lo que se duele es que se haya otorgado una pensión por viudez a una persona con cargo al presupuesto del Poder Judicial Local sin haber transferido los recursos económicos necesarios para cumplir tal señalamiento. Por tanto, tal determinación se encuentra en el artículo 2 y no en los artículos 1 y 3 del Decreto Mil Cuarenta y Tres y es el que constituye la materia de la presente controversia constitucional.

24. En consecuencia, se tiene al artículo 2 del Decreto Número Mil Cuarenta y Tres, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 5929, de treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, como acto impugnado.

2.3 Oportunidad.

25. En atención a que el objeto de estudio de la presente controversia constitucional se trata de un acto, el plazo de treinta días para la presentación de la demanda se debe computar a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos su notificación o que se haya tenido conocimiento del mismo o de su ejecución, o al día siguiente en que el Poder actor se ostente sabedor del mismo, lo anterior de conformidad con la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria.⁶

26. En este caso, para el cómputo del plazo se tomará la publicación como fecha de conocimiento del decreto impugnado, esto es, el **treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno**; lo anterior, porque el Poder actor no manifestó tener conocimiento del acto en fecha distinta.

⁶ "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."



27. Así, se tiene que el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del lunes cinco de abril⁷ al diecisiete de mayo de dos mil veintiuno;⁸ lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 y 3, fracción II, de la ley reglamentaria,⁹ 3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,¹⁰ en relación con los incisos a), b), i), j) y m) del punto primero del Acuerdo General Número 18/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia.

28. 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 **trece de mayo del dos mil veintiuno**, es claro que su presentación resultó **oportuna**.

2.4 Legitimación activa.

29. Rubén Jasso Díaz, en su carácter de Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos,¹¹ está legitimado para promover la pre-

⁷ Al haber sido inhábiles los días 31 de marzo, 1 y 2 de abril de 2021, de conformidad con el inciso n) del punto primero del Acuerdo General 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal.

⁸ Se descuentan del cómputo del plazo los días 10, 11, 17, 18, 24, 25 de abril, 1, 2, 8, 9, 15 y 16 de mayo, todos de 2021 por corresponder a sábados y domingos, así como el 5 de mayo de la misma anualidad, de conformidad con el inciso h) del punto primero del Acuerdo General 18/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia.

⁹ "**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 los días hábiles."

¹⁰ "**Artículo 3o.** La Suprema Corte de Justicia tendrá cada año dos periodos de sesiones; el primero comenzará el primer día hábil del mes de enero y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; el segundo comenzará el primer día hábil del mes de agosto y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre."

¹¹ 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.



sente 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;¹² 10, fracciones I y II, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional;¹³ 34 y 35, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos,¹⁴ así como en términos de la jurisprudencia P./J. 38/2003, de rubro: "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."¹⁵

30. 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.

¹² **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".

¹³ **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."

¹⁴ **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."

¹⁵ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1371, con número de registro digital: 183580.



2.5 Legitimación pasiva.

31. Para la procedencia de la acción se procede al análisis de la legitimación de la parte demandada.

32. **a) Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** En su representación acudieron al juicio Samuel Sotelo Salgado, consejero jurídico y representante legal del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, y la Secretaría de Gobierno local fue representada por su titular, Pablo Héctor Ojeda Cárdenas; 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 federativa se prevén en el artículo 38, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos,¹⁶ 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 federativa el dieciséis de abril de dos mil diecinueve.

33. Al respecto cabe destacar que los artículos 76 de la Constitución Política del Estado de Morelos¹⁷ y 21, fracción XXXI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado¹⁸ facultan al secretario de Gobierno del Estado de

¹⁶ **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."

¹⁷ **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."

¹⁸ **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:

"...



Morelos para refrendar y publicar las leyes o decretos que promulgue el Ejecutivo del Estado.

34. **b) Poder Legislativo del Estado de Morelos.** En su representación compareció José Luis Galindo Cortez, con el carácter de vicepresidente de la mesa directiva, personalidad que acreditó con copia certificada del acta de la sesión ordinaria iniciada el quince de julio de dos mil veinte y continuada el día treinta y uno de agosto del mismo año, en la que consta su designación para el periodo comprendido del primero de septiembre de dos mil veinte al treinta y uno de agosto del dos mil veintiuno, y cuyas atribuciones para representar en juicio a dicho órgano legislativo están previstas en el artículo 38 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.¹⁹

35. Dichos 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.

2.6 Causales de improcedencia.

Falta de interés legítimo.

36. El Poder Legislativo del Estado de Morelos adujo que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia²⁰ en relación con la fracción I del artículo 105 constitucional, 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 atribuciones a las entidades, Poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución General en razón de su especial situación frente al acto que considere lesivo.

"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."

¹⁹ **"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."

²⁰ **"Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"...

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



37. 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 una trabajadora, es una cuestión que involucra el estudio del fondo del asunto, por lo que no puede ser motivo de análisis en este considerando.

38. Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia número P./J. 92/99,²¹ de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."

3. Estudio de fondo

39. En principio cabe mencionar que de la lectura del decreto impugnado se advierte que el Congreso del Estado:

– En el artículo 1 se establece la concesión de la pensión por viudez a Julia Arrieta Bahena, en su carácter de cónyuge supérstite del finado Emilio Chavarría Perdomo, quien en vida prestó sus servicios en el Poder Judicial del Estado de Morelos, desempeñando como último cargo el de Jubilado por Decreto 814.

– En el artículo 2 se dispone la cuota mensual de la pensión a cubrir, así como la fecha en que deberá pagarse. De igual forma, se establece la autoridad obligada a cubrir la pensión de manera mensual, esto es, el Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo a la partida destinada para pensiones.

– Y en el artículo 3 se estableció que la pensión concedida debía incrementarse de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general del área

²¹ "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.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo X, septiembre de 1999, tesis P./J. 92/99, página 710.



correspondiente al Estado de Morelos, integrándose por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo.

40. Por otro lado, a lo largo de su concepto de invalidez, el Poder actor hace valer lo siguiente:

– 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 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, ya que el monto asignado en la partida presupuestal respectiva no correspondía al monto que solicitó al Congreso Local para cubrir el pago de pensiones a su cargo, por lo que los recursos asignados no eran suficientes.

– Señala que si bien los trabajadores burocráticos tienen derecho a que el patrón les reconozca y otorgue como parte de sus prestaciones la pensión o jubilación, lo cierto es que para que se les otorgue mediante decreto no basta la presunción de que existe una partida para estimar que por estar contemplada en el presupuesto de egresos anualizado la partida destinada a pensiones, ésta necesariamente tiene fondos suficientes para cumplir la nueva imposición, pues no debe perderse de vista que la pensión otorgada debe encontrarse garantizada por quien la expide, bien por estar comprendida dentro de la proyección autorizada en el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal correspondiente o porque existe una bolsa adicional a la que comprende a los jubilados anteriores o porque al momento de emitirse el decreto se ordena el aumento o transferencia en la misma proporción en que deba cubrirse el referido gasto.

– Reafirma que el propósito del asunto no es el que se excluya al Poder actor en la decisión de a quienes en su carácter de trabajadores debe concederse una pensión, sino que se omita otorgar suficiencia de recursos para enfrentar dicho gasto.



41. 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, el cual resulta insuficiente.

42. En ese entendido, y a fin de estar en posibilidad de determinar si asiste la razón al Poder Judicial actor, resulta necesario traer a colación los principios bajo los cuales funciona el sistema de pensiones en Morelos, para ello se hará referencia a lo establecido en las controversias constitucionales 126/2016,²² 226/2016²³ y 187/2018.²⁴

1. Por una parte, los trabajadores del Estado (o sus beneficiarios) tienen el derecho a disfrutar de una pensión por cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte, que será otorgada por los Poderes patronos 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 patronos 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 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 del Estado de Morelos y por el Instituto Mexicano del

²² Resuelta por unanimidad de 5 votos en sesión de nueve de agosto de dos mil diecisiete.

²³ Resuelta por unanimidad de 5 votos en sesión de fecha once de octubre de dos mil diecisiete.

²⁴ Resuelta por unanimidad de 5 votos en sesión de tres de abril de dos mil diecinueve.



Seguro Social en las diversas controversias constitucionales 142/2017 y 199/2017,²⁵ así como del portal de transparencia del Tribunal Superior de Justicia de ese Estado, desde el año de mil novecientos noventa y siete 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 viudez, guarderías y demás prestaciones sociales.

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.

43. En relación con ello, en 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,"²⁶ 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) 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

²⁵ 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."

²⁶ 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.



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.

44. Asimismo, en 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.",²⁷ se 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 expedites 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.

45. Por tanto, en la medida en 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.

46. De ahí que esta Segunda Sala considere que el decreto emitido por el Congreso Local, efectivamente lesiona la independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave (subordinación)²⁸ y transgrede el principio de auto-

²⁷ 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.

²⁸ Sobre los grados de afectación a la independencia entre Poderes, el Tribunal Pleno ha señalado lo siguiente:



mía 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 suficientes para que el demandante pudiera hacer frente a esa carga.

47. 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 aquéllos a los servidores públicos que estén en sus respectivas nóminas al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

48. 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,²⁹ el

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.

²⁹ **Artículo 32.** El Congreso del Estado tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias, el primero se iniciará el uno de septiembre y terminará el quince de diciembre; el segundo empezará el uno de febrero y concluirá el quince de julio. El Congreso se ocupará, conforme a sus facultades, del examen y la revisión de los informes sobre la cuenta pública del Estado, a través de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización, mismos que se presentarán 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



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.

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 para su examen, discusión y aprobación la iniciativa de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado, para el ejercicio fiscal siguiente en el que se deberá respetar el porcentaje que en términos de esta Constitución está determinado para el Poder Judicial, así como las iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los Ayuntamientos. 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. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el 15 de diciembre de cada año. Los presidentes Municipales que inicien su encargo, presentarán al Congreso del Estado a más tardar el 1 de febrero la iniciativa de Ley de Ingresos del ejercicio fiscal actual. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el último día de febrero del año que corresponda. De manera transitoria, se utilizarán los parámetros aprobados para el ejercicio fiscal inmediato anterior de cada Ayuntamiento, para los meses de enero y febrero o hasta en tanto la Legislatura apruebe la nueva Ley de Ingresos.

"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 quince de noviembre de ese año.

"...

"Al aprobar el Congreso el Presupuesto de Egresos del Estado, deberá verificar que se incluyan las remuneraciones de servidores públicos mismas que deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución. Asimismo, deberá verificar que se incluyan los tabuladores salariales y, en caso contrario, deberá incluir y autorizar, la o las partidas presupuestales necesarias y suficientes para cubrir el pago de obligaciones.

"...

"Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el Organismo Público Electoral del Estado, el Tribunal Electoral del Estado de Morelos, Municipios así como los organismos públicos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del presupuesto de egresos del Estado, deberán incluir dentro de su proyecto de presupuesto, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos del Estado, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables. ..."

Artículo 61. Corresponde a la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, el conocimiento y dictamen de los asuntos siguientes:

"...

"II. Conocer y dictaminar sobre el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado."



49. En mérito de las anteriores consideraciones, lo procedente es declarar la **invalidez del Decreto Número Mil Cuarenta y Tres**, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5929, de fecha treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, **únicamente en la parte del artículo 2 en donde se indica que la pensión deberá ser pagada "... por el Poder Judicial del Estado de Morelos. Dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida destinada para pensiones, según lo establecen los numerales 55, 57, 64 y 65, fracción II, inciso a) y párrafo segundo, inciso c) de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos".**

50. Cabe precisar que el efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la cónyuge superviviente del 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.

3. Lo anterior, dentro del plazo máximo de sesenta días naturales siguientes a que le sea notificada la presente resolución.

51. En similares términos con sus matices esta Segunda Sala resolvió las controversias constitucionales 126/2016, 130/2016, 226/2016, 168/2020, 201/2020, 5/2021 y 10/2021 en sesiones de nueve de agosto y once de octubre



de dos mil diecisiete y doce de mayo, nueve de junio, catorce de julio y veinticinco de agosto de dos mil veintiuno, respectivamente.

4. Puntos resolutivos

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del Decreto Número Mil Cuarenta y tres, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5929, de treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, 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, 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, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente). El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas y en contra de consideraciones.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción XXI, 8o., 23, 24, fracción VI, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de mayo de dos mil quince, vigente a partir del día siguiente, se publica esta versión pública en la cual se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis de jurisprudencia 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 14 de enero de 2022 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE MUNICIPAL, SÍNDICO SEGUNDO Y EL SECRETARIO DEL AYUNTAMIENTO, TODOS DEL MUNICIPIO DE MATAMOROS, ESTADO DE TAMAULIPAS TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA (ARTÍCULOS 53, 54, 60, FRACCIÓN II, Y 61 DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS).

II. SEGURIDAD PÚBLICA. ES UNA FACULTAD CONCURRENTENTE QUE DEBE EJERCERSE DE MANERA COORDINADA ENTRE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO POR LOS ARTÍCULOS 21, PÁRRAFOS NOVENO Y DÉCIMO, Y 115, FRACCIÓN III, INCISO H), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

III. SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL. ES FACULTAD DE LOS AYUNTAMIENTOS CELEBRAR CONVENIOS CON EL GOBIERNO DEL ESTADO PARA QUE ÉSTE SE HAGA CARGO TEMPORALMENTE DE AQUÉLLA O BIEN LA BRINDEN AMBOS DE MANERA CONJUNTA.

IV. SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL. LA FACULTAD EXTRAORDINARIA Y TEMPORAL DEL PODER EJECUTIVO LOCAL PARA SU EJERCICIO IMPLICA LA TRANSMISIÓN DE ÓRDENES A LA POLICÍA PREVENTIVA MUNICIPAL Y DE TODA SU INFRAESTRUCTURA Y OPERATIVIDAD.

V. SEGURIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE MATAMOROS. EL DECRETO DE ASUNCIÓN TEMPORAL DEL MANDO POLICIAL MUNICIPAL EMITIDO POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL NO VULNERA LOS ARTÍCULOS 21 Y 115, FRACCIÓN VII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (DECRETO DE ASUNCIÓN TEMPORAL DEL MANDO POLICIAL DEL MUNICIPIO DE MATAMOROS EMITIDO POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL VEINTIDÓS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTE).

VI. SEGURIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE MATAMOROS. LA EXISTENCIA DE CONVENIOS DE COORDINACIÓN EN LA MATERIA CELEBRADOS ENTRE EL MUNICIPIO Y EL GOBIERNO ESTATAL, NO RESTRINGE LA



FACULTAD DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO LOCAL DE EXCEPCIONALMENTE Y DE MANERA TEMPORAL ASUMIR EL CONTROL DE AQUÉLLA (DECRETO DE ASUNCIÓN TEMPORAL DEL MANDO POLICIAL DEL MUNICIPIO DE MATAMOROS EMITIDO POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL VEINTIDÓS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTE).

VII. SEGURIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE MATAMOROS. LA DETERMINACIÓN DEL PODER EJECUTIVO LOCAL DE PREVER LA EJECUCIÓN DEL DECRETO DE ASUNCIÓN TEMPORAL DE AQUÉLLA CON EL PRESUPUESTO DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL, NO GENERA UNA AFECTACIÓN A LA HACIENDA MUNICIPAL NI AL EJERCICIO DE LOS RECURSOS DESTINADOS PARA EL RAMO, AL REQUERIR DE RECURSOS MATERIALES PARA SU OPERACIÓN E IMPLEMENTACIÓN (DECRETO DE ASUNCIÓN TEMPORAL DEL MANDO POLICIAL DEL MUNICIPIO DE MATAMOROS EMITIDO POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL VEINTIDÓS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTE).

VIII. SEGURIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE MATAMOROS. LA DETERMINACIÓN DEL PODER EJECUTIVO LOCAL DE PREVER LA EJECUCIÓN DEL DECRETO DE ASUNCIÓN TEMPORAL DE AQUÉLLA CON LOS FONDOS DE PARTICIPACIONES FEDERALES DE LA MATERIA, NO GENERA UNA AFECTACIÓN A LA HACIENDA MUNICIPAL ANTE LA IMPOSIBILIDAD DE QUE PUEDAN SER UTILIZADAS PARA ESA FINALIDAD (DECRETO DE ASUNCIÓN TEMPORAL DEL MANDO POLICIAL DEL MUNICIPIO DE MATAMOROS EMITIDO POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL VEINTIDÓS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTE).

IX. SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL. LA ATRIBUCIÓN CONSTITUCIONAL PARA QUE LOS PODERES EJECUTIVOS ESTATALES CALIFIQUEN UN ACONTECIMIENTO COMO ALTERACIONES GRAVES AL ORDEN PÚBLICO O DE FUERZA MAYOR Y ASUMAN EL EJERCICIO DE AQUÉLLA DEBE ESTAR SUJETA A LOS REQUISITOS DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVA-



CIÓN EXIGIDOS EN EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

X. SEGURIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE MATAMOROS. EL DECRETO DE ASUNCIÓN DEL MANDO POLICIAL MUNICIPAL IMPUGNADO CUMPLE CON LAS CONDICIONES DE EXCEPCIONALIDAD Y TEMPORALIDAD AL ESTABLECER UN PLAZO PERENTORIO CONCRETO, ASÍ COMO CON LOS REQUISITOS DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN (DECRETO DE ASUNCIÓN TEMPORAL DEL MANDO POLICIAL DEL MUNICIPIO DE MATAMOROS EMITIDO POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL VEINTIDÓS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTE).

XI. SEGURIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE MATAMOROS. LA FACULTAD EXTRAORDINARIA Y TEMPORAL DEL PODER EJECUTIVO LOCAL PARA SU EJERCICIO, NO RESULTA EQUIPARABLE A LA SUSPENSIÓN DE DERECHOS POR PERTURBACIÓN A LA PAZ PÚBLICA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 29 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (DECRETO DE ASUNCIÓN TEMPORAL DEL MANDO POLICIAL DEL MUNICIPIO DE MATAMOROS EMITIDO POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL VEINTIDÓS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 170/2020. MUNICIPIO DE MATAMOROS, ESTADO DE TAMAULIPAS. 23 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. EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, EMITIÓ SU VOTO CON RESERVAS. LA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, EMITIÓ SU VOTO EN CONTRA DE LA CONSIDERACIÓN RELATIVA A LA PORCIÓN NORMATIVA DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO RECLAMADO, QUE ALUDE A LOS FONDOS DE PARTICIPACIONES FEDERALES. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: PABLO RAÚL GARCÍA REYES.



Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintitrés de junio de dos mil veintiuno.

**VISTOS; Y,
RESULTANDO:**

1. PRIMERO.—Presentación de la demanda, órgano y acto demandado.

Por escrito presentado el veintiuno de octubre de dos mil veinte, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Mario Alberto López Hernández, en su carácter de presidente municipal, Isidro Jesús Vargas Fernández, como síndico segundo, y Federico A. Fernández Morales, en su calidad de secretario de Ayuntamiento, todos del Municipio de Matamoros, Tamaulipas, promovieron controversia constitucional en contra del gobernador y el secretario de Gobierno de esa misma entidad federativa, de quienes demandaron:

"Acto cuya invalidez se demanda: Lo constituye el decreto de fecha 21-veintiuno de septiembre de 2020-dos mil veinte, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas de fecha 22-veintidos del citado mes y año, a través del cual la parte demandada asume temporalmente el Mando Policial del Municipio de Matamoros, Tamaulipas, con entrada en vigor en esa fecha de publicación y con vigencia de un año, por hechos acaecidos trece días anteriores a su expedición."

2. SEGUNDO.—Antecedentes. En la demanda, el Municipio actor señala, en lo que importa al presente asunto, los antecedentes siguientes:

1. La actual administración pública del Municipio de Matamoros y su órgano de gobierno entraron en funciones el uno de octubre de dos mil dieciocho, por un periodo de tres años, el cual fenece el treinta de septiembre de dos mil veintiuno.

2. Refiere que a sabiendas de la existencia de un mando único en materia de seguridad pública en los Municipios de Tamaulipas, vigente desde el año dos mil trece a instancia del Gobierno Federal, determinó celebrar con el Gobierno del Estado un convenio de colaboración y coordinación, en el cual se



factó la obligación del Ejecutivo Local de prestar la función de seguridad pública en el ámbito territorial y geográfico de dicho Municipio, así como cubrir los costos que genere la evaluación, capacitación y adiestramiento de los elementos policiales.

Posteriormente, en enero de dos mil veinte, celebró otro convenio en los mismos términos y entre las partes referidas, con fecha de vigencia hasta el treinta y uno de diciembre de ese mismo año.

Manifiesta que en mérito de este convenio, el Gobierno del Estado de Tamaulipas se comprometió y obligó a realizar, ordinaria y permanentemente, entre otras, acciones de patrullaje preventivo, por conducto de la policía estatal, en áreas rurales y urbanas del Municipio, quedando a cargo de este último la aplicación de las sanciones administrativas por infracciones al Reglamento de Policía y Buen Gobierno y otro, así como a dar apoyo cuando éste fuera requerido.

3. Señala que el ocho de septiembre de dos mil veinte, aproximadamente a las veintitrés horas en el Municipio en cita, se realizaron manifestaciones y bloqueos de calles y avenidas por varios ciudadanos, cuyo objeto era expresarse en contra del Grupo de Operaciones Especiales de Seguridad Pública del Gobierno del Estado (Gopes), actos que se prolongaron hasta el nueve de septiembre siguiente.

Al respecto, manifiesta que la única autoridad que intervino en el desarrollo de las mesas de diálogo para restablecer el orden social y paz, con resultados favorables, fue el secretario del Ayuntamiento.

4. Afirma que el diez de septiembre de dos mil veinte, los secretarios generales de Gobierno y de Seguridad Pública, así como el vocero de seguridad del Gobierno del Estado de Tamaulipas, mencionaron en conferencia de prensa que la Guardia Nacional no había atendido varias solicitudes de apoyo para atender los bloqueos de avenidas que se realizaron en la ciudad de Matamoros los días ocho y nueve de septiembre.

5. Expresa que el veintiuno de septiembre de dos mil veinte, ya en forma extemporánea, el gobernador del Estado de Tamaulipas, emitió el decreto impug-



nado, el cual fue publicado en el Periódico Oficial Local el veintidós siguiente, con una vigencia de un año.

6. Finalmente, manifiesta que los medios de defensa de la Constitución, como la controversia constitucional, permiten a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación llevar a cabo el control y restablecimiento del orden constitucional invalidando todo acto que lo infrinja, por lo que acuden en esta vía a demandar el decreto en comento.

3. TERCERO.—A continuación, se sintetizan los conceptos de invalidez expresados por el Municipio actor.

Primero

4. El gobernador del Estado de Tamaulipas, al expedir el decreto cuestionado, incurrió en un ejercicio indebido de su potestad constitucional y legal para asumir el mando de la policía correspondiente, lo que provocó una aplicación inexacta, indebida e irresponsable de control político, en transgresión a lo dispuesto en el artículo 115 constitucional.

5. Esto es, el Ejecutivo Local atenta contra la autonomía y la soberanía del Municipio, así como la libre administración de su hacienda pública prevista en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, en su vertiente del ejercicio de los recursos destinados para el ramo de "seguridad pública", destinados en el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

6. Es decir, afecta los recursos propios y también los federales, que se contemplan en el presupuesto referido y también en los de egresos, tanto el del Municipio como el federal, estos últimos destinados, entre otras cosas, para la adquisición de infraestructura tecnológica, adquisición de patrullas, capacitación de policías, programas de reinserción de jóvenes a la sociedad, programas de policías de proximidad, programas de justicia administrativa, restaurativa y administrativa cívica.

7. Asimismo, no es dable que el Ejecutivo Local revoque o desconozca una situación de hecho y de derecho existente en cuanto a la prestación del



servicio de la policía correspondiente, es decir, no tomar en cuenta los convenios vigentes en la materia, como tampoco es dable que dicha autoridad invoque los principios de supremacía constitucional, legalidad y certeza jurídica para asumir el mando de la seguridad pública del Municipio actor.

8. También afirma que el decreto impugnado adolece de los requisitos de razonabilidad y objetividad, en su vertiente de debida motivación y fundamentación como forma de garantizar todo acto de autoridad, y para justificar la "fuerza mayor" o "alteración del orden público", así como de las acciones o planes concretos que deberá implementar el Gobierno Estatal.

9. Aunado a que el artículo 29 constitucional, aplicable por analogía, prevé, entre otras cosas, que respecto de la perturbación grave a la paz pública sólo el titular del Ejecutivo Federal, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, podrá restringir o suspender en todo el país o en un lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fueran obstáculo para combatir la situación que se requiera, solicitud que deberá estar fundada y motivada en términos de lo establecido por la Constitución y ser proporcional al peligro que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad y racionalidad.

Segundo

10. El decreto combatido transgrede el principio de legalidad y de certidumbre jurídica, en su vertiente de debida motivación y fundamentación, así como el de prohibición de la arbitrariedad, respecto de asumir el mando de la policía municipal y tránsito, para ejercer los recursos públicos asignados presupuestalmente para la Secretaría de Seguridad Pública por el lapso de un año.

11. Afirma que lo anterior se actualiza a pesar de que en el decreto se citen varios artículos de la Constitución Federal, de la Local, del Código Municipal, de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado, de la Ley de Seguridad Pública Estatal y de la Ley de Tránsito, pues dichas disposiciones no encajan en la realidad fáctica de su contenido, aunado a que las expresiones "fuerza mayor", "afectación a las libertades de tránsito y de trabajo", "altera-



ción del orden", "auspicio de organización delincuencia", no son suficientes para acreditar el principio de legalidad previsto en el artículo 16 constitucional.

12. No se soslaya lo previsto en el artículo 21 constitucional, sin embargo, se insiste respecto a la falta de motivación del acto reclamado, pues basta observar el contenido de los considerandos décimo a décimo quinto del decreto para advertirlo.

13. CUARTO.—**Preceptos constitucionales que se estiman violados.** El Municipio actor señaló que se transgreden en su perjuicio los artículos 14, 16, 21 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

14. QUINTO.—**Radicación, admisión y trámite de la demanda.** Por acuerdo de veintiséis de octubre de dos mil veinte, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el asunto bajo el expediente 170/2020 y designó como instructor al Ministro José Fernando Franco González Salas.

15. En acuerdo de veintiocho de octubre de dos mil veinte, el Ministro instructor previno al promovente para la ratificación de una de las firmas que obraba en la demanda, ya que de dicho escrito se advirtió que quien se ostentó como síndico segundo y firmó el ocurso fue Isidro Jesús Fernández Vargas, mientras que del documento con el que acreditó dicha personalidad se advirtió que quien fungía con tal cargo era Isidro Jesús Vargas Fernández.

16. En cumplimiento a lo anterior, el cinco de noviembre siguiente, el promovente referido ratificó la demanda, los anexos, la firma y la calidad con la que se ostentó, lo que se tuvo por cumplido en acuerdo de trece de noviembre de dos mil veinte, en el cual también se admitió la demanda a trámite, se tuvo como demandados al Poder Ejecutivo y a la Secretaría General de Gobierno del Estado de Tamaulipas, a quienes se les requirió a efecto de que rindieran su contestación respectiva.

17. Asimismo, en cuanto a la petición de suspensión realizada por el Municipio actor, ordenó formar cuaderno incidental y en esa misma fecha emitió un acuerdo en el que negó la medida cautelar solicitada.



18. SEXTO.—**Contestación de la demanda.** El secretario general del Gobierno del Estado de Tamaulipas, en representación de esa institución y del Poder Ejecutivo Local, rindió contestación de demanda, la cual fue recibida en este tribunal el diecinueve de enero de dos mil veintiuno.

La contestación fue realizada en los siguientes términos:

19. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las controversias constitucionales 92/2010 y 92/2018, analizó el artículo 115, fracción VII, constitucional y estableció los parámetros mínimos para que los titulares de los Poderes Ejecutivos Locales asumieran el mando de la policía de los Municipios de manera temporal.

20. Al respecto, la medida de tomar el control del mando policial local se actualiza en casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público, lo que corresponde determinar al Ejecutivo Estatal. Dicha medida será temporal y limitada y conllevará la operatividad y la infraestructura que se requiera.

21. Por otra parte, menciona que la Convención Americana sobre Derechos Humanos en sus artículos 1, 2, 4, 5 y 7, así como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Montero Aranguren y otros Vs. Venezuela*, han sido enfáticas en reconocer la obligación de los Estados de garantizar, proteger, promover y respetar los derechos a la seguridad, a la vida, a la integridad personal y a la libertad personal de todas las personas, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, y progresividad, así como prevenir, investigar y sancionar las violaciones a derechos humanos.

22. Ello implica el deber del Ejecutivo Estatal de ejecutar acciones que tiendan a garantizar los derechos referidos, así como los concernientes a la propiedad privada y al trabajo, lo cual se cumple, entre otras acciones, con la emisión del decreto impugnado, pues ello busca preservar la paz y el orden público.

23. Afirma que el requisito para llevar a cabo lo anterior, se dispone en el propio artículo 115 referido, esto es, fundar y motivar el acto; máxime que en este caso la fundamentación y motivación requerida es menos exigente, en compa-



ración con los actos privativos de molestia que emanan de una autoridad a un particular, pues aquí, el acto combatido no incide directamente en la esfera jurídica de los particulares, sino que se trata de un acto entre autoridades.

24. Como consecuencia de los criterios emitidos por esta Suprema Corte, las autoridades demandadas afirman que para analizar el ejercicio de las facultades de los gobernadores debe verificarse: (1) Fundamentación competencial, (2) Motivación del carácter competencial y (3) Limitación temporal de la medida.

25. Desde su perspectiva, lo anterior se cumplió porque, por un lado, el Ejecutivo Local fundó su ejercicio en los artículos 1o., 11, 14, 21, 115, fracciones III, inciso h) y VII, 124 y 133 de la Constitución Federal, 91, fracciones I, II, III, V y XXIII, y 136 de la Constitución Local, 9, fracciones I, II y III, 55, fracciones XVII y XVIII, del Código Municipal, 2, párrafos 1 y 2, 4, párrafo 1, 10, párrafos 1 y 2 y 13 de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado, 11, párrafos 1 y 2, 15, fracciones XII, XIV, XVI y XVIII, 18, 21, 49, 105 y 107 de la Ley de Seguridad Pública del Estado y 3, fracción II, de la Ley de Tránsito, los cuales, en su opinión, lo facultan para realizar el acto que llevó a cabo.

26. Aunado a ello, el Ejecutivo Local manifestó que asumió el mando de la policía municipal debido a que se trataba de uno de los supuestos previstos en el artículo 115, fracción VII, constitucional, es decir, de fuerza mayor o alteración grave del orden público, para lo cual narró completa y detalladamente los hechos que dieron lugar a dicho acto, con lo que cumplió con los requisitos de fundamentación y motivación.

27. Al respecto, manifestó que la decisión de asumir el mando temporal se debió a los bloqueos a vías locales y generales, al impedimento del tránsito internacional por el Municipio, por acciones tendientes a obstaculizar y demandar la suspensión de operativos de seguridad pública, a la campaña de desinformación en redes sociales dirigida a la población, a la falta de reacción de los elementos de seguridad pública municipal, a la afectación a los pobladores, así como a la atención a sus demandas, entre otras.

28. Asimismo, se estableció que la medida se llevaría a cabo por el transcurso de un año y se motivó dicha determinación.



29. Finalmente, argumenta que con la determinación en comentario no se afecta la administración hacendaria municipal, ya que de conformidad con lo dispuesto en la controversia constitucional 92/2010 y las diversas 1/2016 y 92/2018, la asunción del mando policial del Municipio por parte del gobernador implica el control de toda la infraestructura y organización policial.

30. Por ello, el artículo tercero transitorio del decreto al disponer "*presupuesto de la Secretaría de Seguridad Pública*" se refiere al presupuesto destinado a dicho rubro, previamente aprobado por el Municipio, lo que no implica un control en la asignación o aprobación del gasto.

31. Suponer que el Ejecutivo Estatal no pueda asumir el control del presupuesto implicaría hacer nugatorio el ejercicio de la facultad excepcional de mando del gobernador sobre la policía municipal y condicionaría su ejercicio a la disponibilidad de recursos por parte del Gobierno del Estado, lo que requeriría la autorización del Congreso Local.

32. SÉPTIMO.—En proveído de veintinueve de enero de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo por contestada la demanda, 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 e hizo un requerimiento a las autoridades consistente en que remitieran las documentales relacionadas con el decreto impugnado, el cual se tuvo por cumplido en auto de quince de febrero siguiente, en el que también se señaló el treinta de marzo para que tuviera verificativo la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, mediante el sistema de videoconferencias.

33. OCTAVO.—**Audiencia y cierre de instrucción.** Una vez sustanciado el procedimiento en esta controversia constitucional, el treinta 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 delegado del Poder Ejecutivo y a la Secretaría General de Gobierno del Estado de Tamaulipas, 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.



34. NOVENO.—**Avocamiento del asunto en la Segunda Sala.** Por acuerdo de catorce de junio de dos mil veintiuno, la Ministra presidenta de la Segunda Sala, previo dictamen formulado por el Ministro instructor en este procedimiento, radicó el expediente y avocó el asunto a su conocimiento.

CONSIDERANDO:

35. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver esta controversia constitucional en términos de los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución, 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 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 y de los puntos segundo, fracción I, tercero y quinto del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, ya que el Municipio de Matamoros, Tamaulipas, cuestiona la constitucionalidad de actos emitidos por el Poder Ejecutivo y secretario de Gobierno de dicho Estado, sin que impugne normas de carácter general.

SEGUNDO.—**Legitimación.**

36. **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.

37. El artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que podrán comparecer a juicio los funcionarios que estén facultados para representar a los órganos correspondientes, con base en la normatividad que los rige.

38. Del escrito de demanda se advierte que quienes promovieron la controversia constitucional fueron Mario Alberto López Hernández, en su carácter de presidente municipal, Isidro Jesús Vargas Fernández, como síndico segundo, y Federico A. Fernández Morales, en su calidad de secretario de Ayuntamiento, todos del Municipio de Matamoros, Tamaulipas. Acreditaron su personalidad con copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la elección para la presidencia municipal, expedida por el Instituto Electoral de Tamaulipas y en



el caso del secretario del Ayuntamiento, con copia certificada del nombramiento por ese cargo expedido por el presidente municipal de Matamoros, Tamaulipas.

39. Conforme al contenido de los artículos 53, 54, 60, fracción II, y 61 del Código Municipal de esa entidad,¹ estos funcionarios cuentan con la atribución de representar jurídicamente a este Municipio y promover la presente controversia constitucional, por lo que se tiene acreditada la legitimación activa del actor en este asunto.

40. **Legitimación pasiva.** El artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria establece que tendrá el carácter de demandado en la controversia constitucional la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la impugnación.²

41. Tienen el carácter de autoridades demandadas en la presente controversia constitucional el Poder Ejecutivo y la Secretaría General de Gobierno del Estado de Tamaulipas.

¹ "Artículo 53. Los Ayuntamientos serán representados por el presidente municipal, quien además es el órgano ejecutor de los acuerdos y disposiciones que dicten aquéllos en ejercicio de sus funciones."

"Artículo 54. En los actos jurídicos administrativos de su competencia, comparecerá el presidente municipal con el secretario del Ayuntamiento, quien refrendará con su firma los acuerdos y comunicaciones que aquel expida."

"Artículo 60. Los síndicos de los Ayuntamientos tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

"...

"II. Representar al Ayuntamiento en los litigios en que el Municipio sea parte, como mandatario general para pleitos y cobranzas en los términos del Código Civil del Estado, con la limitación de que no podrán desistirse, transigir, comprometer en árbitros o hacer cesión de bienes, recibir pagos, salvo autorización por escrito que en cada caso les otorgue el Ayuntamiento. Asimismo, tendrán a su cargo la atención de los negocios de la hacienda municipal."

"Artículo 61. Para el ejercicio de las facultades y obligaciones que corresponden a los síndicos en los Municipios donde este código prevea la existencia de dos de ellos, a ambos corresponden indistintamente las funciones previstas en las fracciones I, IX, X, XIV y XIX del artículo anterior. Al primer síndico le competen las funciones señaladas en las fracciones II, segunda parte, III, IV, V, VI, VII, VIII y XV del artículo anterior, y al segundo síndico le corresponden las funciones aludidas en las fracciones II, primera parte, XI, XII, XIII, XVI, XVII y XVIII."

² "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."



42. En el caso, César Augusto Verástegui Ostos, compareció en su carácter de representante del Poder Ejecutivo y como titular de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Tamaulipas a dar contestación a la demanda formulada en su contra, personalidad que acreditó con copia certificada del nombramiento por dicho cargo expedido por el Gobernador Constitucional de ese Estado.

43. Conforme al contenido de los artículos 94 y 98 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas y los diversos 3, 21, 23, fracción II y 25, fracciones IV y XXIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tamaulipas,³ se desprende que cuentan con legitimación para comparecer en esta controversia como autoridades demandadas.

³ **Constitución Política del Estado de Tamaulipas.**

"Artículo 94. Para el desempeño de los asuntos oficiales, el Ejecutivo tendrá un funcionario que se denominará 'secretario general de Gobierno'."

"Artículo 98. El secretario general de Gobierno tendrá responsabilidad solidaria con el gobernador por los decretos, reglamentos, circulares o acuerdos que firme."

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tamaulipas.

"Artículo 3. En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los asuntos que competen al Ejecutivo del Estado, éste contará con las dependencias y entidades que señale la Constitución Política del Estado, la presente ley, los decretos respectivos y las demás disposiciones aplicables."

"Artículo 21. Los titulares de las dependencias estarán plenamente facultados para representar al Ejecutivo Local en el despacho de los asuntos que conforme a esta ley les correspondan."

"Artículo 23. Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de los diversos ramos de la administración pública estatal, el gobernador del Estado contará con las siguientes dependencias:

"...

"II. Secretaría General de Gobierno."

"Artículo 25. A la Secretaría General de Gobierno, además de las atribuciones que específicamente se le asignan en la Constitución Política del Estado y disposiciones legales vigentes, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"...

"IV. Conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los Poderes Legislativo y Judicial del Estado, así como con el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tamaulipas, los Ayuntamientos de la entidad, los organismos con autonomía de los Poderes establecidos por la Constitución Política del Estado, los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales federales autónomos, los gobiernos de otras entidades federativas, siempre que no se atribuya a otra dependencia por disposición legal; ...

"XXIII. Ser consejero jurídico del gobernador del Estado, representante legal en los términos que establece la ley, en su caso, ejercer la representación del Ejecutivo del Estado en los asuntos de su competencia en materia de litigios previstos en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución Polí-



44. TERCERO.—**Oportunidad.** El plazo para la presentación de la demanda en términos de la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria,⁴ es de treinta días contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se controvierta, al en que se haya tenido conocimiento de estos o de su ejecución o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

45. En el presente caso, el decreto impugnado se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, el veintidós de septiembre de dos mil veinte, por lo que el plazo para promover la controversia constitucional transcurrió del veintitrés de septiembre al cinco de noviembre de ese mismo año.⁵

46. Consecuentemente, si la controversia constitucional se presentó el veintiuno de octubre de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte se advierte que es oportuna.

47. CUARTO.—**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,⁶ se precisa que en el presente caso se demandó únicamente, por parte del Municipio actor, la invalidez del "decreto por el que el Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas asume temporalmente el mando policial muni-

tica de los Estados Unidos Mexicanos, así como atender la promoción y defensa de los asuntos del Ejecutivo del Estado en los tribunales competentes."

⁴ "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."

⁵ De dicho cómputo se deben descontar los días veintiséis y veintisiete de septiembre; tres, cuatro, diez, once, doce, diecisiete, dieciocho, veinticuatro, veinticinco, treinta y uno de octubre; y; uno y dos de noviembre de conformidad con el artículo 3, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia, 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el punto primero del Acuerdo General Número 18/2013 de diecinueve de noviembre de dos mil trece del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁶ "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."



cipal de la Heroica Matamoros por alteraciones graves al orden público y fuerza mayor", publicado el veintidós de septiembre de dos mil veinte en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

El contenido de dicho decreto estipula lo siguiente:

"Decreto por el que el Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas asume temporalmente el mando policial municipal de la Heroica Matamoros por alteraciones graves al orden público y fuerza mayor.

"Artículo 1. A fin de restaurar el orden público en el Municipio de Matamoros, el Gobernador Constitucional asume de manera inmediata y temporal el mando de la policía municipal en la Heroica Matamoros. A partir de que entre en vigor el presente decreto, la Secretaría de Seguridad Pública Municipal quedará bajo el mando del servidor público que determine el secretario de Seguridad Pública del Estado.

"Artículo 2. Se instruye a las Secretarías Generales de Gobierno, Seguridad Pública, Contraloría Gubernamental y al Secretariado Ejecutivo del Sistema de Seguridad Pública del Estado, para que dentro de sus respectivas competencias se coordinen las acciones, evaluaciones y determinen las responsabilidades correspondientes a la situación de fuerza mayor y afectación grave del orden público que motiva el presente decreto.

"Artículo 3. La asunción del mando policial municipal tendrá la vigencia de un año calendario a partir de su fecha de entrada en vigor. La misma puede ser derogada en cualquier momento si el gobernador del Estado juzga subsanadas las circunstancias que lo motivaron.

"Artículo 4. Se previene de la manera más atenta al Ayuntamiento del Municipio de Matamoros, para que desde su respectiva competencia, coadyuve y preste todos los auxilios para el cumplimiento del presente decreto.

"TRANSITORIOS

"Primero. El presente decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.



"Segundo. Tendrá la vigencia de un año contado a partir del día de su publicación.

"Tercero. La ejecución del presente decreto deberá realizarse con los presupuestos de seguridad pública de la Secretaría Estatal del ramo, los fondos de participaciones federales de la materia y el propio presupuesto de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal.

"Dado en la residencia del Poder Ejecutivo, en Ciudad Victoria, capital del Estado de Tamaulipas, a los 21 días del mes de septiembre del año dos mil veinte."

48. QUINTO.—**Causas de improcedencia.** No se hizo valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento por parte de las autoridades demandadas.

49. De igual manera, esta Sala tampoco advierte que de oficio se actualice alguna, por lo que se procede a realizar el estudio de fondo.

50. SEXTO.—**Estudio de fondo.** Resultan infundados los conceptos de invalidez hechos valer por el Municipio actor en contra del *decreto por el que el Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas asume temporalmente el mando policial municipal de la Heroica Matamoros por alteraciones graves al orden público y fuerza mayor*, en atención a las consideraciones siguientes.

51. Esta Segunda Sala, al resolver la controversia constitucional 1/2016,⁷ retomó lo resuelto por el Pleno de esta Suprema Corte⁸ y reconoció que en

⁷ Resuelta el cuatro de marzo de dos mil veinte, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmin Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek (ponente). El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.

⁸ En la controversia constitucional 92/2010, resuelta por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte el doce de mayo de dos mil catorce, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza.



términos de los artículos 21, párrafos noveno y décimo y 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Federal,⁹ la seguridad pública es una facultad concurrente que debe ejercerse de manera coordinada entre los tres niveles de gobierno y, por tanto, que los Municipios tienen atribuciones constitucionales explícitas para realizar funciones de seguridad pública en su territorio.¹⁰

52. Sin embargo, también se señaló que la Constitución Federal prevé expresamente en su artículo 115 dos vías distintas a través de las cuales los Gobiernos Estatales pueden válidamente hacerse cargo en forma temporal de la seguridad pública municipal.

53. La primera de ellas, prevista en el tercer párrafo de la propia fracción III del artículo 115 constitucional, autoriza a los Ayuntamientos a celebrar *con-*

⁹ **Constitución Federal**

"Artículo 21. ...

"La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

"Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas: ..."

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

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

"...

"h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e ..."

¹⁰ Véase la tesis aislada con clave P. IX/2009, cuyo rubro es: "SEGURIDAD PÚBLICA. ES UNA MATERIA CONCURRENTE EN LA QUE TODAS LAS INSTANCIAS DE GOBIERNO DEBEN COORDINAR ESFUERZOS PARA LA CONSECUCIÓN DEL FIN COMÚN DE COMBATE A LA DELINCUENCIA, BAJO UNA LEY GENERAL EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de dos mil nueve, página 1296, con número de registro digital: 167365.



venios con los Gobiernos Estatales para ceder de forma temporal la prestación de cualquiera de los servicios públicos que en principio les corresponden a los Municipios –incluido desde luego el de seguridad pública– o bien para que ambos niveles de gobierno los brinden de manera conjunta.¹¹ En este supuesto, aunque hay posibilidad para mantener un esquema de coordinación entre ambos niveles de gobierno, son los Ayuntamientos los que deciden voluntariamente ceder la titularidad que tienen sobre las funciones de seguridad pública en favor de las autoridades estatales, pudiendo definir los términos bajo los cuales opera esta cesión, si será parcial o total, así como su duración.¹²

54. La segunda vía para que el Gobierno Estatal se encargue temporalmente de la seguridad pública de un Municipio es a través de la facultad prevista en la fracción VII del artículo 115 constitucional.¹³ A diferencia de la primera, en este supuesto los Ejecutivos Locales pueden decidir *unilateralmente* transmitir de manera temporal órdenes a las policías preventivas municipales en aquellos casos que juzguen como alteraciones graves del orden público o de fuerza mayor, sin que las autoridades del Municipio tengan injerencia en la forma en la que se dictan esas órdenes, ni puedan obstaculizar su acatamiento por parte de los elementos de la policía municipal. En otras palabras, cuando el gobernador de un Estado ejerce esta facultad constitucional, la seguridad pública como atribución no obedece a la lógica regular de *coordinación* o *cooperación* entre la entidad federativa y los Municipios, sino a un esquema

¹¹ **Artículo 115 de la Constitución Federal:** "...

"III. ...

"...

"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."

¹² Véase la controversia constitucional 92/2010, páginas 60 y 61.

¹³ **Artículo 115 de la Constitución Federal:** "...

"VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público."



excepcional de *supra-subordinación* donde las autoridades municipales temporalmente están obligadas a acatar las determinaciones que el gobernador considere necesarias para restablecer el orden social en el Municipio.¹⁴

55. De igual forma, se indicó que, si la decisión de ejercer esta facultad constitucional representa una excepción de carácter temporal y extraordinario a la regla general de coordinación en seguridad pública, entonces su ejercicio concreto tampoco tiene que involucrar algún tipo de cooperación o deliberación con las autoridades municipales.

56. Es decir, al determinar las medidas concretas para intentar restablecer el orden social en un Municipio, el gobernador también puede válidamente excluir cualquier espacio de deliberación que implique la obtención de algún tipo de consentimiento de las autoridades municipales afectadas por la medida. Así, se dijo que las determinaciones específicas que involucra el ejercicio de esta atribución constitucional ciertamente pueden traducirse en la completa eliminación de la potestad municipal en el mando policial.¹⁵

57. Dicho a la inversa, hay situaciones extraordinarias en donde restablecer el orden social en una demarcación requiere asumir completamente el mando de la policía municipal, *"en el entendido que dicha asunción incluye no sólo la transmisión de órdenes y el correlativo deber de acatarlas, sino de toda la infraestructura y operatividad que ello conlleva."*¹⁶

¹⁴ Conforme a lo resuelto en la controversia constitucional 92/2010, páginas 76 y 77, en la que se dijo:

"En concordancia con lo anterior, si bien es cierto que, constitucionalmente está prevista la obligación que referimos en la parte final del párrafo precedente para los órganos legislativos estatales para efectos de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal, lo cierto es, que dicho imperativo no resulta aplicable al supuesto previsto en la fracción VII del propio numeral, en la medida que el propio Ordenamiento Supremo contempló una hipótesis excepcional en el ámbito de la seguridad pública municipal, al facultar de manera directa y exclusiva a los titulares de los Poderes Ejecutivos para que asuman el mando y transmitan órdenes a los cuerpos de seguridad pública municipal en los casos que ellos mismos consideren de fuerza mayor o de alteración grave del orden público. Esto es, la propia Norma Fundamental sustrajo del ámbito competencial de los Municipios los supuestos a que se refiere la citada fracción VII y los asignó en favor de los Ejecutivos Locales."

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ Controversia constitucional 92/2010, página 82.



58. De este modo, en el momento en el que se surten los supuestos previstos en la fracción VII del artículo 115 de la Constitución Federal, el mando que ejercen los presidentes municipales sobre las policías preventivas puede quedar anulado de forma temporal y trasladarse completamente a los gobernadores para que éstos estén en posibilidad de atender de forma inmediata estas situaciones.¹⁷ El grado de intervención concreto que establezca el gobernador no deroga la competencia originaria del Municipio en seguridad pública, pues *"su aplicación es estrictamente eventual y temporal"*.¹⁸

59. Por todas estas razones, se estima que en el presente caso resultan infundados los conceptos de invalidez formulados por el Municipio actor, en los que refiere que el decreto impugnado representa un ejercicio indebido del Ejecutivo Local, que atenta contra la autonomía y soberanía del Municipio, pues es evidente que el marco constitucional al que ya se hizo referencia autoriza temporalmente este tipo de intervención.

60. Asimismo, esta Sala considera que la existencia de convenios de coordinación en materia de seguridad pública firmados previamente entre un Municipio y el Gobierno Estatal, como sucede en este asunto,¹⁹ no representan un

¹⁷ Aunque no se menciona en la controversia constitucional 92/2010, este criterio ya se había asumido en una controversia anterior relacionada con la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes.

Véase la controversia constitucional 104/2003, páginas 180 y 181, fallada por el Tribunal Pleno el once de julio de dos mil cinco por unanimidad de ocho votos, en la que se dijo:

"Como puede apreciarse de lo anterior, la reforma de mil novecientos noventa y nueve, en este caso concreto, tuvo por objeto dejar claramente precisado, en primer término, que el servicio de seguridad pública le corresponde prestarlo al Municipio en los términos en que lo dispone el artículo 21 constitucional en relación con el Sistema Nacional de Coordinación en Materia de Seguridad Pública y, en segundo, que la policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, salvo cuando se esté frente a casos de fuerza mayor o alteración del orden público, en los cuales el gobernador tendrá a su cargo dicha policía, o bien, cuando el Ejecutivo Federal se encuentre residiendo temporal o permanentemente en el Municipio de que se trate, supuesto en el cual dicho funcionario federal será quien tenga a su cargo el mando de la fuerza pública."

¹⁸ Controversia constitucional 92/2010, página 90.

¹⁹ Como se narró en los antecedentes de esta sentencia y de los anexos presentados por el Municipio actor en la demanda, se advierte que el diecisiete de enero de dos mil veinte fue celebrado un convenio de colaboración y coordinación en materia de seguridad pública, entre el Gobierno del Estado y el Municipio de Matamoros, Tamaulipas, en el que se estipula en sus cláusulas primera y décimo cuarta lo siguiente:



impedimento o condicionante para el ejercicio de esta facultad conferida a los gobernadores de las entidades federativas, ya que se trata de dos vías excluyentes para el cumplimiento de la función de seguridad pública, que se actualizan a partir de supuestos diferentes y con finalidades constitucionales distintas.

61. Por un lado, la celebración de convenios entre un Municipio y el Gobierno Estatal, en términos del artículo 115, fracción III, de la Constitución Federal, se realiza a partir de un ejercicio de cooperación y coordinación entre ambos órdenes de gobierno, reflejado en un acuerdo de voluntades y con la finalidad de proveer una más eficaz prestación de servicios públicos en un Municipio.

62. En cambio, el ejercicio de la facultad de intervención prevista en la fracción VII del artículo 115 constitucional, parte de un análisis unilateral realizado por el Ejecutivo Local sobre situaciones extraordinarias, con la intención de atender de manera temporal alteraciones graves del orden público o de fuerza mayor en el ámbito municipal.

63. En ese sentido y a fin de atender dichas emergencias, esta Sala considera que al emitirse un acto de esta naturaleza, se puede válidamente excluir todo espacio de deliberación o consentimiento de las autoridades municipales afectadas por la medida, incluido cualquier acuerdo vigente al que se hubiera llegado en un convenio en materia de seguridad pública celebrado entre ambas partes, pues de estimarse lo contrario se rompería con la lógica del esquema excepcional de *supra-subordinación* reconocido en la Constitución Federal.

"PRIMERA. El presente instrumento tiene por objeto establecer los lineamientos y mecanismos idóneos de colaboración y coordinación entre 'las partes', para que 'el Estado' tenga bajo su tutela la función de Seguridad Pública en el territorio geográfico que comprende a 'el Municipio', cuyo marco de acción puede comprender cualquier de las siguientes competencias.

"a) La prestación temporal del servicio de seguridad pública en el Municipio por parte del 'el Estado'.

"b) La evaluación de control de confianza, en su caso, los procesos de depuración, capacitación y adiestramiento de los elementos de seguridad pública registrados en 'el Municipio' y,

"c) La evaluación de control de confianza, en su caso, los procesos de depuración, capacitación y adiestramiento de los elementos de tránsito municipales.

"Décima cuarta. El presente convenio tendrá vigencia a partir de su suscripción y hasta el 31 (treinta y uno) de diciembre de 2020 (dos mil veinte)."



64. Incluso, desde que en mil novecientos noventa y cuatro se reformó la Constitución Federal para que la seguridad pública fuera una materia donde los tres niveles de gobierno estuvieran obligados a coordinarse en un Sistema Nacional de Seguridad Pública conforme a las bases que emitiera el Congreso de la Unión, el Poder Reformador ha mostrado también un interés manifiesto en que el federalismo mexicano en esta materia no se confundiera "con un sistema de fronteras que favorezcan la impunidad y la delincuencia".²⁰

65. Lo que también ha llevado a esta Suprema Corte a reconocer que la obligación de coordinación con los Municipios que impone el artículo 21 de la Constitución Federal no puede ser utilizada como un obstáculo o pretexto para evitar responder de manera pronta a amenazas graves a la seguridad de sus habitantes.²¹

66. Por otra parte, se considera que también resultan infundados los argumentos del actor en los que alega que con la emisión del decreto impugnado se genera una afectación a su hacienda municipal y al ejercicio de los recursos destinados para el ramo de seguridad pública.

67. En la controversia constitucional 1/2016 ya referida, esta Segunda Sala consideró que la atribución constitucional prevista en el artículo 115, fracción VII, de la Constitución Federal, no debe interpretarse en el sentido literal de que los gobernadores únicamente puedan "*transmitir órdenes*" a las policías municipales.

68. Más bien, se reconoció que cuando se llega al extremo de ejercer esta facultad los presidentes municipales no sólo ceden temporalmente el mando de la policía preventiva en un sentido formal, sino que a veces es necesario que esa transferencia tenga efectos materiales, lo que implica que los gobernadores deben poder disponer durante ese tiempo del personal operativo y administrativo de estos cuerpos policiacos, los bienes muebles e inmuebles, el

²⁰ Iniciativa de reforma a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario de los Debates, Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, año 1, LVI Legislatura, número 11, seis de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, página 23.

²¹ Controversia constitucional 1/2016, párrafo 72, en el que también se retoma lo dicho por el Pleno en las páginas 86 y 96 de la controversia constitucional 92/2010.



armamento, las municiones, el equipo y en general todos los recursos materiales que estén relacionados con la operación de la policía preventiva municipal.

69. De otra manera, el gobernador no estaría en posibilidad de dictar las órdenes que considere necesarias y pertinentes para enfrentar los fenómenos de fuerza mayor o alteración grave del orden público que se susciten al interior del Municipio.²²

70. Por tanto, no asiste razón al Municipio actor respecto a estos argumentos, ya que la determinación del Poder Ejecutivo de Tamaulipas de prever la ejecución del presente decreto con el presupuesto de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal,²³ se encuentra dentro de los límites y mecanismos reconocidos para el ejercicio de esta facultad constitucional extraordinaria, que necesariamente requiere de recursos materiales para su operación e implementación.

71. De modo que resulta justificada la afectación presupuestal decretada hacia el Municipio actor, máxime que dicha limitación sólo se efectuará respecto de partidas específicas y por una temporalidad limitada.

72. No escapa a la atención de esta Sala que el artículo tercero transitorio, también señala que la ejecución del decreto deberá realizarse con los fondos de participaciones federales de la materia, los cuales en términos de los artículos 9 de la Ley de Coordinación Fiscal y su correlativo 14 del ordenamiento local disponen que son inembargables, no podrán ser restringidos y tampoco podrán ser etiquetados para un fin específico.²⁴

²² Párrafo 77 de la controversia constitucional 1/2016.

²³ Según se advierte del artículo transitorio tercero del decreto impugnado que señala lo siguiente: "La ejecución del presente decreto deberá realizarse con los presupuestos de seguridad pública de la Secretaría Estatal del ramo, los fondos de participaciones federales de la materia y el propio presupuesto de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal."

²⁴ **Ley de Coordinación Fiscal**

"Artículo 9o. Las participaciones que correspondan a las entidades y los Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo aquéllas correspondientes al Fondo General de Participaciones, al Fondo de Fomento Municipal y a los recursos a los que se refiere el artículo 4-A, fracción I, de la presente ley, que podrán ser afectadas en garantía, como fuente de pago de obligaciones contraídas por las entidades o los Municipios, o afectadas en ambas modalidades, con autorización de las Legislaturas Locales e inscritas en el Registro Público



73. No obstante, tal situación no amerita la invalidez de esa porción normativa, pues ante la imposibilidad de que las participaciones federales puedan ser utilizadas para esa finalidad, dada su falta de especificación en el cumplimiento de los objetivos del acto impugnado, resulta incongruente ese señalamiento y su eventual disposición.

74. Sin que se advierta del resto del contenido del decreto impugnado un mandamiento directo e inmediato para que se entreguen estos recursos al gobernador del Estado, pues únicamente reconoce un deber hacia el Municipio para que "coadyuve" y preste todos los auxilios para su cumplimiento, como se advierte del artículo 4o. del decreto.²⁵

75. De igual forma, tampoco se tiene noticia del reclamo de algún acto posterior en el que se alegara una afectación de esta índole, por lo que conforme a lo anterior, resultan infundados los argumentos formulados por el Municipio actor.

76. Por último, se considera que también deben desestimarse los conceptos de invalidez en los que el Municipio actor aduce una indebida fundamenta-

Único, de conformidad con el capítulo VI del título tercero de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana. "Los Municipios podrán convenir que la entidad correspondiente afecte sus participaciones o aportaciones susceptibles de afectación, para efectos de lo establecido en el párrafo anterior de este artículo.

"No estarán sujetas a lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo, las compensaciones que se requieran efectuar a las entidades como consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones. Asimismo, procederán las compensaciones entre las participaciones federales e incentivos de las entidades y de los Municipios y las obligaciones que tengan con la Federación, cuando exista acuerdo entre las partes interesadas o esta ley así lo autorice."

Ley de Coordinación Fiscal de Tamaulipas

"Artículo 14. Las participaciones federales a los Municipios serán cubiertas en efectivo, sin restricción alguna y no podrán ser objeto de reducciones, salvo lo dispuesto por el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal Federal. Serán calculadas para cada ejercicio fiscal y se entregarán por conducto de la Secretaría de Finanzas, dentro de los cinco días siguientes a aquél en que el Estado las reciba efectivamente."

²⁵ "Artículo 4. Se previene de la manera más atenta al Ayuntamiento del Municipio de Matamoros, para que desde su respectiva competencia, coadyuve y preste todos los auxilios para el cumplimiento del presente decreto."



ción y motivación, así como una falta de razonabilidad y objetividad en el decreto impugnado.

77. Sobre este tema, el Pleno de esta Suprema Corte ha reconocido que es por disposición expresa de la Norma Fundamental que se atribuye a los Ejecutivos Estatales la enorme responsabilidad de calificar que un acontecimiento determinado relacionado con la seguridad pública, puede generar una situación de fuerza mayor o de alteración grave del orden público dentro del territorio de un Municipio, para que pueda asumir el mando de los cuerpos policiales, de manera tal que atendiendo a las circunstancias y características particulares de los eventos que pudieran generar el ejercicio de esta atribución, es que los gobernadores locales estarán en condiciones de hacer la calificativa correspondiente.

78. Igualmente, se señaló que la base toral del ejercicio de la facultad que la Constitución confiere a los Ejecutivos Estatales es la libertad de apreciación para actuar en los casos que ellos mismos consideren como de fuerza mayor y de alteración grave del orden público pero siempre sujeta a los requisitos de fundamentación y motivación exigidos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²⁶

79. En el caso particular y con base en el parámetro anterior, esta Sala considera que el decreto impugnado presenta una fundamentación suficiente, pues basta revisar su contenido para advertir que en el mismo se citan diversas disposiciones tanto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como del marco normativo del Estado de Tamaulipas en materia de seguridad pública, que facultan al gobernador del Estado para dar órdenes a la policía preventiva municipal en los casos que juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.²⁷

²⁶ Controversia constitucional 92/2010, páginas 95 y 97.

²⁷ En específico se citan los artículos 1o., 11, 14, 16, 21, 115, fracción III, inciso h), y fracción VII, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 91, fracciones I, II, III, V, XXIII y 136 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas; fracciones I, II y III del artículo 9o., 55, fracciones XVII, XVIII, del Código Municipal; artículos 2o., párrafos 1 y 2, 4o., párrafos 1, 10, párrafos 1 y 2, artículo 13 de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado; artículo 11, párrafos 1 y 2, 15, fracciones XII, XIV, XVI y XVIII, 18, 21, 49, 105 y 107 de la Ley de Seguridad Pública del Estado; y fracción II del artículo 3o. de la Ley de Tránsito.



80. Cabe destacar que en el decreto también se establece de manera detallada que éste sólo será vigente por un año contado a partir del día de su publicación, en concordancia con lo señalado por esta Suprema Corte respecto a la necesidad y funcionalidad de que el ejercicio de esta facultad extraordinaria por parte del Poder Ejecutivo Estatal esté sometida a una temporalidad específica.²⁸

81. Asimismo, se refiere que la realización de diversos operativos para el combate de actividades ilícitas, los bloqueos a vías de comunicación como consecuencia de aquéllos y la falta de atención por parte de elementos de seguridad pública municipal a estos problemas, constituyen algunas de las razones que motivaron el ejercicio de esta facultad constitucional por parte del gobernador del Estado,²⁹ por lo que se estima que estas consideraciones satisfacen el requisito de motivación exigido.

²⁸ De acuerdo con lo expresado en la controversia constitucional 1/2016, párrafos 95 y 96 que señalan lo siguiente y retoman lo expresado en las páginas 98 y 99 de la diversa controversia constitucional 92/2010:

"95. De este mismo modo, la facultad extraordinaria prevista en la fracción VII del artículo 115 constitucional no puede ser interpretada en un sentido que de hecho permita tornar la asunción del mando policial municipal por el gobernador de un Estado en una medida de carácter permanente ni, por consiguiente, que vuelva inaplicables en el Municipio afectado los artículos 21 y 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Federal. Como ha sostenido el Tribunal Pleno, 'dicha medida no es permanente, pues de serlo así se originaría invariablemente una transgresión del orden constitucional ya que se estaría suplantando indebidamente al Municipio en el ejercicio de una competencia que es originaria'.

"96. Por esta sencilla razón es que todo ejercicio de dicha facultad extraordinaria por parte de un Poder Ejecutivo Estatal requiere necesariamente estar sometido a una temporalidad específica. Independientemente de quién sea la autoridad facultada para determinar ese plazo, la falta de un término perentorio concreto a la intervención del gobernador en la policía de un Municipio no sería funcional al esquema constitucional ordinario de coordinación obligatoria en seguridad pública y, por tanto, vulneraría los distintos preceptos de la Constitución Federal que así lo establecen."

²⁹ En particular conviene señalar lo referido en los considerandos décimo a décimo quinto del decreto impugnado, que establecen lo siguiente:

"DÉCIMO. Que como consecuencia al trabajo de prevención y cumplimiento de órdenes judiciales que el Grupo de Operaciones Especiales (Gopes) de la Secretaría de Seguridad Pública realizó en el Municipio de Matamoros en contra de personas y bienes relacionados con actividades ilícitas y grupos de la criminalidad organizada, entre el martes 8 y el miércoles 9 de septiembre de 2020, diversos grupos sociales como taxistas en situación irregular, transportistas y otros, con el posible auspicio de una organización delincuenciales con presencia en dicho Municipio, realizaron manifestaciones públicas y bloqueos de vías generales y locales de comunicación, impidiendo el libre tránsito nacional e internacional y realizando acciones tendientes a obstaculizar y demandar la suspensión de operativos de la Secretaría de Seguridad Pública en coordinación con la Fiscalía General de Justicia;



82. Sin que puedan estimarse aplicables los presupuestos normativos y parámetros para la suspensión de derechos por perturbación de la paz pública, previstos en el artículo 29 constitucional, como cuestiona el Municipio actor.

83. Lo anterior, dado que esa figura no resulta equiparable ni siquiera por analogía, al ejercicio de una facultad como la analizada en el presente asunto que no conlleva en ninguna forma la restricción de derechos hacia la población, sino únicamente una limitación temporal a una competencia otorgada desde la Constitución Federal hacia los Municipios.

84. Conforme a lo anterior y al haber resultado infundados los planteamientos esgrimidos por el actor en contra del decreto por el que el gobernador del

"DÉCIMO PRIMERO. Que en el contexto del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas, a través del Centro de Comunicaciones, Cómputo, Control y Comando (C-4) y las diversas mesas de coordinación y colaboración en la materia, la Secretaría de Seguridad Pública del Municipio de Matamoros tomó conocimiento de la situación y fue omisa en atender la situación de fuerza mayor y afectación grave al goce y disfrute de los derechos humanos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, incluyendo el derecho al libre tránsito, libertad de trabajo, comercio, seguridad personal, además de que dicha situación fue manipulada en una campaña de desinformación a través de redes sociales con el fin de causar incertidumbre y temor entre la población, deslegitimar y obstaculizar la actuación de las autoridades estatales e impedir el pleno goce de derechos y libertades en el citado Municipio.

"DÉCIMO SEGUNDO. Que en fecha 19 de septiembre de 2020, mediante oficio número SSP/01533/2020, el secretario de Seguridad Pública, informó al Ejecutivo del Estado, que los hechos referidos en los considerandos anteriores, han ocasionado alteraciones graves del orden público y la tranquilidad social en (sic) H. Matamoros, Tamaulipas.

"DÉCIMO TERCERO. Que en fecha 19 de septiembre de 2020, mediante oficios SDE/189/2020 y SDE/191/2020, el secretario de Desarrollo Económico, informó al subsecretario de Transporte Público de la Secretaría General de Gobierno del Estado, respecto de los escritos de la presidenta de la Asociación de Maquiladores de Matamoros, A.C. INDEX Matamoros y el presidente de la Delegación de Matamoros de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (Canacintra), respectivamente, mediante los cuales solicitan entre otras cosas, la intervención del Gobierno del Estado de Tamaulipas para evitar bloqueos en sus vialidades.

"DÉCIMO CUARTO. Que en términos de los artículos 91, fracciones II y III, de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas y 9o., fracciones I y II, del Código Municipal del Estado, es facultad del gobernador del Estado cuidar de la seguridad y tranquilidad del Estado e impedir abusos de la fuerza pública, por acción u omisión, en contra de los ciudadanos, procurando que se haga efectiva la responsabilidad en que incurriere, cumpliendo y haciendo cumplir la Constitución Política del Estado.

"DÉCIMO QUINTO. Que con la información disponible, este Poder Ejecutivo juzga que en el territorio del Municipio de Matamoros se ha configurado una situación de fuerza mayor resultado de graves afectaciones al orden público en términos de la fracción VII del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 136 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas."



Estado de Tamaulipas asumió temporalmente el mando policial del Municipio de Matamoros, debe reconocerse su validez.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del "Decreto por el que el Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas asume temporalmente el mando policial municipal de la Heroica Matamoros por alteraciones graves al orden público y fuerza mayor", publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de septiembre de dos mil veinte.

Notifíquese; haciéndolo por medio de 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, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas (ponente), Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa, emitió su voto en contra de la consideración relativa a la porción normativa del artículo tercero transitorio del decreto reclamado, que alude a los fondos de participaciones federales.

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 28 de enero de 2022 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO LOCAL ESTÁ LEGITIMADO PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL ESTADO DE JALISCO (ARTÍCULOS 36 Y 50, FRACCIÓN XIX, AMBOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL RECAE EN EL CONSEJERO JURÍDICO (ARTÍCULO 43, FRACCIÓN X, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE RECONOCERSE LEGITIMACIÓN PASIVA A LA SECRETARÍA DE ENERGÍA, INDEPENDIENTE DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL, CUANDO EL ACTO IMPUGNADO FUE EMITIDO DIRECTAMENTE POR SU TITULAR EN USO DE SUS ATRIBUCIONES LEGALES.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DEL ACTO IMPUGNADO, TODA VEZ QUE LA MISMA AUTORIDAD DEMANDADA, CON POSTERIORIDAD, LO DEJÓ SIN EFECTOS (ACUERDO POR EL QUE SE EMITE LA POLÍTICA DE CONFIABILIDAD, SEGURIDAD, CONTINUIDAD Y CALIDAD EN EL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL QUINCE DE MAYO DE DOS MIL VEINTE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 99/2020. PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE JALISCO. 13 DE OCTUBRE DE 2021. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: MARÍA CRISTINA VILLEDA OLVERA.

Sentencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictada en la Ciudad de México el **día trece de octubre de dos mil veintiuno**.

VISTOS, para resolver, los autos de la controversia constitucional promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, por conducto de su titular, contra el Poder Ejecutivo Federal y la Secretaría de Energía, por los actos que se precisarán en el cuerpo de la presente ejecutoria; y,



RESULTANDO:

(1) I. Antecedentes. De lo narrado en autos es posible identificar, en lo que ahora importa destacar, que el quince de mayo de dos mil veinte, la Secretaría de Energía presentó ante la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria la solicitud de exención de la manifestación de impacto regulatorio en relación con el Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional. Además, como dicho acuerdo se publicó en la misma fecha en el Diario Oficial de la Federación, puede concluirse que la política de confiabilidad se exentó del trámite aludido.

(2) II. Demanda de controversia constitucional. Inconforme con lo anterior, por escrito presentado el treinta de junio de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Enrique Alfaro Ramírez, en su carácter de gobernador del Estado de Jalisco, promovió controversia constitucional contra el Poder Ejecutivo Federal y la Secretaría de Energía, de quienes reclama lo siguiente:

"Acto impugnado y medio oficial de publicación: La Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional (Política de Confiabilidad) emitida mediante el acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 2020.

"La política de confiabilidad constituye un acto administrativo general y si bien sus disposiciones están dirigidas a los órganos reguladores del sector de electricidad, éstas claramente afectan a los diversos ámbitos de competencia que integran el sistema jurídico nacional, esto es, Estados y Municipios. En efecto, la política de confiabilidad impugnada señala que sus disposiciones constituyen la base para que el Estado, en ejercicio de sus facultades, procure garantizar el suministro eléctrico, lo cual sólo puede materializarse si se atiende el objetivo de la confiabilidad que se prevé. La política de confiabilidad impugnada señala que: se establecen líneas de política que todos los integrantes de la industria eléctrica, la Comisión Reguladora de Energía, el Centro Nacional de Control de Energía, los gobiernos de las entidades federativas y sus Municipios, organismos constitucionales autónomos, unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría de Energía e instituciones



de investigación, deberán seguir para garantizar el suministro eléctrico confiable. Cabe señalar que el acuerdo mediante el que se emite la política de confiabilidad impugnada dispone, en su artículo tercero transitorio, que la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE), en el ámbito de sus facultades y competencias, deberán llevar a cabo las adecuaciones correspondientes a las reglas de mercado y a las 'Disposiciones administrativas de carácter general que contienen los criterios de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad del Sistema Eléctrico Nacional: Código de red, conforme dispone el artículo 12, fracción XXXVII, de la Ley de la Industria Eléctrica' y las que resulten necesarias en materia de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad en el Sistema Eléctrico Nacional, de conformidad con la política de confiabilidad que se prevé en el acuerdo impugnado. Asimismo, señala que, 'en tanto no se realicen las adecuaciones señaladas en el párrafo anterior para la aplicación de la política de confiabilidad ... serán aplicables las vigentes antes de la entrada en vigor del presente acuerdo, en tanto no se opongan a lo previsto en la presente política, quedando a cargo de la Sener resolver sobre cualquier duda respecto de la disposición aplicable que se suscite en caso de conflicto. De este modo, la política de confiabilidad es el acto administrativo general dirigido a los diversos órganos del Estado identificados, que la misma Sener califica en su solicitud de exención de la manifestación de impacto regulatorio (MIR) como un acto que no afecta los (sic) particulares por lo que debe ser caracterizado por este Alto Tribunal como un acto administrativo con todos sus efectos y consecuencias procesales."

(3) III. Preceptos constitucionales que se estiman vulnerados. El Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco señaló como preceptos violados los artículos 4o., párrafo cuarto, 25, 27, párrafo sexto, 28, párrafos cuarto y quinto, 39, 40, 41, párrafo primero, 124 y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los diversos décimo, décimo sexto, décimo séptimo y décimo octavo transitorios de la reforma constitucional publicada el veinte de diciembre de dos mil trece en el Diario Oficial de la Federación.

(4) IV. Conceptos de invalidez. En su demanda, el actor sostiene, por un lado, que la Secretaría de Energía se extralimitó en sus atribuciones de establecimiento, conducción y coordinación de la política en materia de electricidad al emitir el



acuerdo impugnado, provocando una afectación a la facultad originaria local en materia de rectoría de la planeación y desarrollo económico del Estado y, por otro, que dicho acuerdo contiene diversas disposiciones que dan preferencia a las centrales convencionales e impiden la promoción de energías limpias renovables en la generación de energía eléctrica, con lo que se vulneran sus facultades en materia de equilibrio ecológico y medio ambiente, previstas en el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal, así como con el mandato que obliga a todas las autoridades a garantizar un medio ambiente sano, previsto en el artículo 4o., párrafo quinto, de dicho ordenamiento.

(5) V. Turno. Por acuerdo de tres de julio de dos mil veinte, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo bajo el número 99/2020 y lo turnó por conexidad al Ministro Luis María Aguilar Morales.¹

(6) VI. Admisión. Atento a lo anterior, mediante proveído de nueve de julio siguiente, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda de controversia constitucional, tuvo como demandados al Poder Ejecutivo Federal y a la Secretaría de Energía, ésta última con reserva de lo que pueda determinarse en la sentencia sobre su legitimación, a quienes instruyó para que formularan su contestación de demanda, y dio vista a la Fiscalía General de la República a efecto de que manifestara lo que a su representación correspondiera hasta antes de la celebración de la audiencia de ley.

(7) VII. Contestación del Poder Ejecutivo Federal. Mediante escrito presentado el veintiséis de agosto de dos mil veinte, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Julio Scherer Ibarra, en su carácter de consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, dio contestación a la demanda, en la que sostuvo como causas de improcedencia, que el presente medio de control constitucional no es la vía idónea para resolver la litis

¹ Se estimó que existía conexidad entre el presente asunto y las controversias constitucionales **88/2020, 89/2020 y 95/2020**, turnadas al Ministro Luis María Aguilar Morales porque se impugnaron actos de contenido similar.



formulada, así como la falta de interés legítimo del actor para promoverla. Adicionalmente, ofreció distintos argumentos para combatir el concepto de invalidez planteado.

(8) VIII. No contestación a la demanda por parte de la Secretaría de Energía. Mediante proveído de diecisiete de septiembre de dos mil veinte dictado por el Ministro instructor, se señaló que el plazo para contestar la demanda había fenecido sin que la Secretaría de Energía hubiera comparecido para tal efecto, por lo que se fijó fecha para que tuviera verificativo la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.

(9) IX. Fiscalía General de la República. La Fiscalía General de la República se abstuvo de formular pedimento o manifestación alguna.

(10) X. Audiencia constitucional. Agotado el trámite respectivo, el tres 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, el Ministro instructor ordenó agregar al expediente el acta de la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, en la que se hizo constar la relación de las pruebas ofrecidas por las partes, las cuales se tuvieron por desahogadas por su propia y especial naturaleza y se tuvieron por formulados los alegatos que hizo valer el Poder Ejecutivo Federal en el presente medio de control constitucional. En consecuencia, ordenó cerrar la instrucción, con lo que se dejó el expediente en estado de resolución.

(11) XI. Radicación. Previo dictamen del Ministro ponente, mediante proveído de siete de octubre de dos mil veintiuno, la presidenta de esta Segunda Sala ordenó su avocamiento, así como su remisión a la ponencia respectiva para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

(12) PRIMERO. Jurisdicción y competencia. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerce jurisdicción, y esta Segunda Sala es competente para resolver la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto



en el artículo 105, fracción I, inciso a),² de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I,³ y 11, fracción V,⁴ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I,⁵ y tercero⁶ 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 Ejecutivo de una entidad federativa y el Poder Ejecutivo Federal, en el que no se impugnan normas generales y se estima innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

(13) SEGUNDO. Precisión de la litis. De conformidad con el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,⁷ se precisa que el acto cuya invalidez se reclama es el Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad,

² **Artículo 105.** 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 una entidad federativa."

³ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

⁴ **Artículo 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."

⁵ **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."

⁶ **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."

⁷ **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."



Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de mayo de dos mil veinte, por vulnerar distintas facultades del actor.

(14) TERCERO. Oportunidad. En términos del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia,⁸ el plazo para promover una controversia constitucional, cuando se impugnan actos, será de treinta días a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación del acuerdo impugnado, a partir de que se haya tenido conocimiento de ello o de su ejecución, o a partir de que el actor se ostente sabedor de aquéllos.

(15) Como una cuestión previa se debe destacar que en atención a las circunstancias extraordinarias por la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2-COVID-19, el Pleno de esta Suprema Corte aprobó los Acuerdos Generales Números 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020, a través de los cuales se declararon inhábiles para la Suprema Corte los días comprendidos entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte; cancelándose el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos entre el dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte.

(16) No obstante, conforme al referido Acuerdo General Número 10/2020⁹ del Pleno de este Alto Tribunal del veintiséis de mayo de dos mil veinte, se ha-

⁸ **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."

⁹ **Acuerdo General Número 10/2020, de veintiséis de mayo de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

"SEGUNDO. Se habilitan los días y horas que resulten necesarios durante el periodo referido en el punto primero de este acuerdo general, con el objeto de que:

"1. El Ministro presidente y las o los Ministros instructores provean, en el ámbito de su competencia, sobre las controversias constitucionales urgentes en las que se solicite la suspensión, incluso las presentadas en formato impreso, y se ejecuten las actuaciones judiciales que resulten necesarias para la eficacia de lo determinado en los proveídos respectivos;



bilitaron los días y horas que resultaran necesarias durante el periodo comprendido del uno al treinta de junio de dos mil veinte, con el objeto de proveer sobre las controversias constitucionales urgentes en las que se solicitara la suspensión, así como para la promoción por vía electrónica de los asuntos de su competencia mediante el uso de la FIREL o de la e.firma (antes FIEL).

(17) En el caso, el Poder Ejecutivo actor cuestionó el Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional con motivo de su publicación, realizada el **quince de mayo de dos mil veinte** en el Diario Oficial de la Federación, por lo que debe considerarse que fue a partir de ese momento en que tuvo conocimiento del acto impugnado en la presente controversia constitucional.

(18) Luego entonces, si bien el acuerdo impugnado se publicó en el Diario Oficial de la Federación el quince de mayo de dos mil veinte, ante la suspensión de los términos que comenzó desde el dieciocho de marzo del dos mil veinte, debe considerarse que la presentación de la demanda, recibida el **treinta de junio de dos mil veinte** en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, fue **oportuna**, al haberse realizado durante el plazo habilitado para proveer sobre las controversias constitucionales urgentes en las que se solicitara la suspensión, **supuesto en el cual se ubicó la presente demanda**.

(19) CUARTO. **Legitimación activa.** De conformidad con el artículo 105, fracción I, inciso a),¹⁰ de la Constitución Federal, las entidades federativas cuen-

"2. Se promuevan, únicamente por vía electrónica, los escritos iniciales de todos los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de los acuerdos generales plenarios 8/2020 y 9/2020, mediante el uso de la FIREL o de la e.firma (antes FIEL), generándose los expedientes electrónicos a que dichos acuerdos generales se refieren, sin perjuicio de que los expedientes físicos se integren una vez que se normalicen las actividades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

¹⁰ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

"a) La Federación y una entidad federativa."



tan con legitimación para promover controversia constitucional sobre la constitucionalidad de las normas, actos u omisiones, emitidas por la Federación.

(20) Asimismo, los artículos 10, fracción I y II y 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia¹¹ prevén que tendrá el carácter de actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia constitucional, quien deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que los representen, en términos de las normas que resulten aplicables.

(21) En el caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por el gobernador del Estado, Enrique Alfaro Ramírez, quien acreditó dicho carácter con copia certificada del ejemplar del número 24, sección IV, del Periódico Oficial del Estado de Jalisco de cuatro de diciembre de dos mil dieciocho, que contiene el decreto en el que consta el bando solemne que lo hace ostentar el cargo de gobernador del Estado y con la copia certificada de la constancia de mayoría correspondiente.

(22) Por lo anterior y, tomando en cuenta que en términos de los artículos 36 y 50, fracción XIX, ambos de la Constitución Política del Estado de Jalisco,¹² el gobernador es el titular del Poder Ejecutivo Local y a quien le corresponde representar al Estado de Jalisco, **se reconoce la representación que ostenta el promovente** para instar el presente medio de control constitucional.

¹¹ "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."

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

¹² **Constitución Política del Estado de Jalisco**

"Artículo 36. El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un ciudadano que se denomina gobernador del Estado."

"Artículo 50. Son facultades y obligaciones del gobernador del Estado:

"...

"XIX. Representar al Estado de Jalisco, con las facultades que determine la ley o el Congreso, en los términos establecidos en esta Constitución y designar apoderados."



(23) QUINTO. **Legitimación pasiva.** Por cuanto hace a la legitimación pasiva, esta constituye una condición necesaria para la procedencia de la controversia constitucional, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda; al mismo tiempo, debe comparecer por conducto de funcionario autorizado para ello.

(24) En primer término, debe precisarse que el actor señaló como autoridades demandadas al Poder Ejecutivo Federal y a la Secretaría de Energía, por lo que en el acuerdo de admisión se les reconoció tal carácter; empero, se precisó que, por cuanto hacía a la legitimación de esta última, desde luego se podría decidir lo conducente al momento de dictar sentencia.

(25) En primer lugar, por lo que hace al **Poder Ejecutivo Federal**, del artículo 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Federal, se advierte que dicho Poder puede ser demandado en una controversia constitucional.

(26) Adicionalmente, comparece en su representación Julio Scherer Ibarra, en su carácter de consejero jurídico del Ejecutivo Federal lo que acredita con copia certificada de su nombramiento, el cual se encuentra facultado para representar al Poder Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal¹³ y con 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,¹⁴ publicado el nueve de

¹³ **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

"**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 y procedimientos en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. En el caso de los juicios y procedimientos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal podrá determinar la dependencia en la que recaerá la representación para la defensa de la Federación. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas."

Acuerdo presidencial

¹⁴ "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



enero de dos mil uno en el Diario Oficial de la Federación, por lo que **debe reconocérsele legitimación**.

(27) En cuanto a la **Secretaría de Energía**, debe decirse que el acuerdo impugnado fue emitido por Norma Rocío Nahle García en su carácter de titular de dicha dependencia, por lo que se encuentra legitimada pasivamente en la presente controversia constitucional; lo anterior con independencia de que sea un órgano subordinado del Ejecutivo Federal.

(28) En efecto, en términos de los artículos 1 y 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Energía forma parte de la administración pública federal centralizada pues es una de las dependencias con las que cuenta el Poder Ejecutivo Federal para el despacho de sus asuntos.

(29) Por tanto, para estar en aptitud de decidir si se le debe reconocer legitimación pasiva a la Secretaría de Energía, aparte de la que se le debe reconocer al Poder Ejecutivo Federal, resulta necesario tener presente la doctrina que este Alto Tribunal ha desarrollado en torno a los órganos de gobierno derivados para efectos de su legitimación pasiva en una controversia constitucional.

(30) Los órganos primarios –previstos expresamente en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal– cuentan con legitimación activa para acudir a la controversia constitucional, así como con legitimación pasiva para actuar como demandados en este medio de control constitucional.

(31) Adicionalmente, esta Suprema Corte ha sido consistente en afirmar que a los "órganos de gobierno derivados", es decir, aquellos que no tienen deli-

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."



mitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no se les debe reconocer legitimación activa para promover una controversia constitucional, ya que no se encuentran previstos dentro de los supuestos de la tutela jurídica de dicho medio de control constitucional, lo que se traduce en la protección del ámbito de atribuciones que la propia Constitución Federal prevé únicamente para los órganos originarios del Estado.

(32) Sin embargo, también se ha dicho que para tener legitimación pasiva no se requiere ser un órgano originario del Estado, por lo que dicha condición debe analizarse en cada caso particular, atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida y al espectro de protección del presente medio de control constitucional.

(33) Lo anterior encuentra sustento en las tesis aisladas P. LXXII/98 y P. LXXIII/98, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros: "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 "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA."

(34) Asimismo, para determinar lo referente a la legitimación pasiva, además de la clasificación de órganos originarios y derivados, en la jurisprudencia P./J. 84/2000, de rubro: "LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS.", se precisó que también debe atenderse a la subordinación jerárquica. De esta forma, sólo podrá reconocerse la legitimación pasiva de un órgano derivado si es autónomo de los sujetos que, siendo demandados, se enumeran en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

(35) Empero, cuando el órgano derivado está subordinado jerárquicamente a otro ente o poder de los señalados en la Constitución Federal, resulta impropio tenerlo como demandado, pues el superior jerárquico, al cumplir la ejecutoria, tiene la obligación de girar, a todos sus subordinados las órdenes e instrucciones necesarias a fin de lograr su cumplimiento; y estos últimos, la



obligación de acatarla aun cuando no se les haya reconocido el carácter de demandados.

(36) Por este motivo, desde la controversia constitucional 1/2001, se le reconoció el carácter de parte demandada a la Comisión Federal de Competencia Económica aun cuando todavía era un órgano subordinado del Poder Ejecutivo Federal, porque tenía autonomía e independencia para ejecutar sus determinaciones. Dicha determinación quedó reflejada en la tesis P./J. 10/2004, de rubro: "COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, PUES EMITE RESOLUCIONES CON PLENA AUTONOMÍA."

(37) Desde entonces, ese criterio se ha aplicado en distintos precedentes en los que se ha reconocido la legitimación pasiva de órganos que, si bien no son originarios, emiten sus resoluciones con total autonomía. Tal ha sido el caso, por ejemplo, de la legitimación pasiva de las Secretarías de Estado cuando intervienen en el refrendo del decreto que se impugna; esto, al considerarse que el refrendo que realizan reviste autonomía.

(38) Dicho criterio se ve reflejado en la jurisprudencia P./J. 109/2001, de rubro: "SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO."

(39) En tal virtud, toda vez que se ha reconocido legitimación pasiva a los secretarios de Estado, cuando hayan intervenido en el refrendo del decreto impugnado, por identidad de razón, debe tenerse como parte demandada, además del Poder Ejecutivo Federal, al secretario de Estado, cuando el acto que se impugna fue emitido directamente por su titular, en uso de sus atribuciones legales.

(40) Lo anterior es acorde con el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria en la materia que dispone que será demandado aquella entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, así como con la tesis que guarda el rubro siguiente: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA ESTUDIAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL POR ESA VÍA, DEBE LLAMARSE A JUICIO COMO DEMANDA-



DOS TANTO AL ÓRGANO QUE LA EXPIDIÓ COMO AL QUE LA PROMULGÓ, AUNQUE NO SE ATRIBUYAN VICIOS PROPIOS A CADA UNO DE ESTOS ACTOS, SALVO CUANDO SE RECLAME UNA OMISIÓN LEGISLATIVA."

(41) En consecuencia, **se debe reconocer legitimación a la referida dependencia, con independencia de que ésta no haya dado contestación a la demanda**, pues la única consecuencia prevista en la ley reglamentaria en la materia ante la falta de cumplimiento de dicha carga procesal es que se harán presumir como ciertos los hechos que se le imputan directamente, salvo prueba en contrario.

(42) Misma conclusión fue adoptada por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 89/2020, en sesión de tres de febrero de dos mil veintiuno.

(43) SEXTO. **Improcedencia.** Esta Segunda Sala advierte que debe sobreseerse en la presente controversia constitucional al haber **cesado en sus efectos** el acuerdo cuya invalidez se demanda.

(44) En términos del artículo 20, fracción II, en relación con el artículo 19, 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, las controversias constitucionales son improcedentes cuando hayan cesado los efectos de la norma general o del acto impugnado.

(45) El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha razonado que se actualiza dicha causal de improcedencia cuando dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en la medida en que la declaración de invalidez de la sentencia no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa del artículo 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, así como del artículo 45 de su ley reglamentaria.

(46) Dicho criterio se ve reflejado en la jurisprudencia P./J. 54/2001, de rubro y texto siguientes:



"CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVER-SIA CONSTITUCIONAL. SUS DIFERENCIAS. La cesación de efectos de leyes o actos en materias de amparo y de controversia constitucional difiere sustancialmente, pues en la primera hipótesis, para que opere la improcedencia establecida en el artículo 73, fracción XVI, de la Ley de Amparo no basta que la autoridad responsable derogue o revoque el acto reclamado, sino que sus efectos deben quedar destruidos de manera absoluta, completa e incondicional, como si se hubiere otorgado el amparo, cuyo objeto, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la propia ley, es restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; mientras que en tratándose de la controversia constitucional no son necesarios esos presupuestos para que se surta la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino simplemente que dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria."¹⁵

(47) Sentado lo anterior, en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la ley reglamentaria de la materia, es un hecho notorio para esta Segunda Sala que el cuatro de marzo de dos mil veintiuno se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Acuerdo por el que se deja insubsistente el Acuerdo por el que se emite la Política de Confianza, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de mayo de dos mil veinte."

(48) Según se explica en su considerando, el acuerdo mencionado fue emitido para dar cumplimiento a la sentencia dictada por el Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica,

¹⁵ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de 2001, página 882, registro digital: 190021.



Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, en el juicio de amparo 146/2020 y su acumulado 155/2020, en el que se ordenó, entre otras cosas, dejar insubsistente el Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de mayo de dos mil veinte, por lo que se le requirió a la titular de la Secretaría de Energía para que acreditara el cumplimiento de dicho fallo.

(49) En consecuencia, en el acuerdo se estableció, literalmente, lo siguiente:

PRIMERO. Se declara insubsistente el Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de mayo de dos mil veinte, por lo que se restablece la vigencia de la Política de Confiabilidad establecida por la Secretaría de Energía, publicada mediante aviso del veintiocho de febrero de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Publíquese en el Diario Oficial de la Federación para los efectos conducentes.

(50) Por tanto, esta Segunda Sala advierte que el acuerdo impugnado en la presente controversia constitucional dejó de surtir sus efectos a partir del cinco de marzo de dos mil veintiuno, fecha en la cual entró en vigor el diverso acuerdo que lo dejó insubsistente, en términos de su único artículo transitorio.¹⁶

(51) Lo hasta aquí expuesto es suficiente para determinar que, como se adelantó, lo conducente es sobreseer en la presente controversia constitucional.

(52) Similares consideraciones fueron sustentadas por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 146/2020, el doce de mayo de dos mil veintiuno, también de la penencia del Ministro Luis María Aguilar Morales.

¹⁶ **"TRANSITORIOS**

"ÚNICO. El presente acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."



(53) 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 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.

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. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.

Nota: Las tesis aisladas P. LXXII/98, P. LXXIII/98 y de jurisprudencia P./J. 84/2000, P./J. 109/2001 y P./J. 10/2004 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, diciembre de 1998, páginas 789 y 790; Tomos XII, agosto de 2000, página 967, XIV, septiembre de 2001, página 1104 y XIX, marzo de 2004, página 1056, con números de registro digital: 195025, 195024, 191294, 188738 y 182015, respectivamente.

La tesis aislada de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA ESTUDIAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL POR ESA VÍA, DEBE LLAMARSE A JUICIO COMO DEMANDADOS TANTO AL ÓRGANO QUE LA EXPIDIÓ COMO AL QUE LA PROMULGÓ, AUNQUE NO SE ATRIBUYAN VICIOS PROPIOS A CADA UNO DE ESTOS ACTOS, SALVO CUANDO SE RECLAME UNA OMISIÓN LEGISLATIVA." citada en esta sentencia, aparece publicada con la clave P. XV/2007 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1534, con número de registro digital: 172562.

Esta sentencia se publicó el viernes 7 de enero de 2022 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA UN SEGUNDO O ULTERIOR ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA (ARTÍCULOS 11, FRACCIÓN V, Y 91 DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.

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

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE RECONOCERSE LA LEGITIMACIÓN PASIVA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS, AL TRATARSE DE UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO CON PLENA JURISDICCIÓN PARA EMITIR SUS RESOLUCIONES.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. 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.

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESTIMARSE (ARTÍCULO 124, FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS).

VII. DESTITUCIÓN DEL PRESIDENTE, SÍNDICA Y DIVERSOS REGIDORES DEL AYUNTAMIENTO ACTOR POR CUMPLIMIENTO DE UNA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS. EL TRIBUNAL RESPECTIVO DEL ESTADO DE MORELOS CARECE DE ATRIBUCIONES PARA ORDENARLA, TODA VEZ QUE ES FACULTAD DEL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN EMITIDA EL VEINTISIETE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE POR EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS).



VIII. DESTITUCIÓN DEL PRESIDENTE MUNICIPAL POR INCUMPLIMIENTO DE UNA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS. EL TRIBUNAL RESPECTIVO DEL ESTADO DE MORELOS CARECE DE ATRIBUCIONES PARA ORDENARLA, TODA VEZ QUE ES FACULTAD DEL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN EMITIDA EL VEINTISIETE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE POR EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS).

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE ÚNICAMENTE TIENE EFECTOS RESPECTO DEL MUNICIPIO ACTOR (INVALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN EMITIDA EL VEINTISIETE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE POR EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 11/2020. MUNICIPIO DE PUENTE DE IXTLA, ESTADO DE MORELOS. 17 DE NOVIEMBRE 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. EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EMITIÓ SU VOTO CON RESERVAS. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: LETICIA GUZMÁN MIRANDA. SECRETARIO ADJUNTO: REYNALDO DANIEL MARTÍNEZ SÁNCHEZ.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno.

VISTOS los autos para resolver la controversia constitucional 11/2020, promovida por el Municipio de Puente de Ixtla, Estado de Morelos; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** A través de escrito presentado el veintinueve de enero de dos mil veinte en la Oficina de Certificación



Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Verónica Torres Rebollar, en su carácter de síndica del Municipio de Puente de Ixtla, Morelos, promovió controversia constitucional en la que demandó la invalidez de los siguientes actos:

"1. Del **Poder Ejecutivo del Estado de Morelos** el decreto promulgatorio por el que se ordenó la publicación y observación de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, específicamente en lo que se refiere a los artículos 11, fracción V, y 91, fracción III, de la ley en comento.

"2. Del **Congreso del Estado de Morelos**, la discusión aprobación y promulgación de los artículos 11, fracción V, y 91, fracción III, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos ...

"3. Del **Magistrado titular de la Tercera Sala de instrucción del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos**, se reclama:

"a) El deficiente procedimiento de ejecución llevado a cabo en el expediente **TJA/3aS/296/2016**.

"b) La resolución de **27 de noviembre de 2019**, en la que se ordenó la inmediata destitución e inhabilitación por tres años de los integrantes del Ayuntamiento de Puente de Ixtla, Morelos.

"c) El requerimiento hecho al secretario municipal del Ayuntamiento de Puente de Ixtla, Morelos, a efecto de materializar la destitución de los integrantes del Ayuntamiento, convocar a Cabildo y llamar a los suplentes de las autoridades municipales cuya destitución se ordenó.

"d) Por ende, la arbitraria aplicación de los artículos 11 fracción VI, y 91 fracción III, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos."

2. SEGUNDO.—**Antecedentes**. El Municipio actor expuso los siguientes antecedentes relevantes:

3. El **cuatro de abril de dos mil diecisiete**, el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos dictó sentencia definitiva en el expediente



TJA/3aS/296/2016, en el que se condenó al Ayuntamiento de Puente de Ixtla, Morelos –demandado–, al pago de diversas prestaciones a un particular.

4. Después de diversos requerimientos de cumplimiento, el **once de octubre de dos mil diecinueve** la Tercera Sala de instrucción ordenó la apertura del incidente previsto en el artículo 91 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos. Esto, con el objeto de que los integrantes del Ayuntamiento de Puente de Ixtla justificaran el incumplimiento de la sentencia.

5. El **veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve**, el Magistrado titular de la Tercera Sala de instrucción del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado dictó sentencia interlocutoria con los siguientes puntos resolutivos:

"PRIMERO. Es **fundado** el incidente de justificación del incumplimiento de la sentencia ejecutoria emitida el cuatro de abril de dos mil diecisiete, en autos del expediente TJA/3aS/296/2016; en términos de las aseveraciones expuestas en la presente resolución.

"SEGUNDO. Con fundamento en lo previsto por la fracción III del artículo 91 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos vigente, se hace efectivo el apercibimiento decretado en auto de once de octubre de dos mil diecinueve, y se declara que Mario Ocampo Ocampo, presidente municipal; Verónica Torres Rebollos, síndico y representante legal; Ramiro Macedo Domínguez, regidor de Coordinación de Organismos Descentralizados, Planificación y Desarrollo y Protección al Patrimonio Cultural; Gilberto Rojas Cárdenas, regidor de Bienestar Social, Asuntos Indígenas, Colonias y Poblados, Ciencia, (sic) Israel Alemán Cárdenas, regidor de Educación, Cultura, Recreación, Relaciones Públicas y Comunicación Social, Igualdad y Equidad de Género; Rubén Morales Ozaeta, regidor de Asuntos de la Juventud, Protección Ambiental, Desarrollo Sustentable y Desarrollo Económico y Cristóbal Acevedo Aguirre, regidor de Asuntos Migratorios Gobernación y Reglamentos, Turismo y Derechos Humanos; todos de Puente de Ixtla, Morelos, incurrieron en desacato de la ejecutoria cuyo cumplimiento se les reclama por lo que **se decreta la inmediata destitución de cada uno de ellos; y la inhabilitación por tres años para desempeñar cualquier otro empleo, cargo o comisión dentro del servicio público estatal o municipal.**



"TERCERO. Se requiere al secretario municipal del Ayuntamiento de Puente de Ixtla, Morelos, quien no obstante de que no es autoridad responsable en el presente juicio, se encuentra obligado al cumplimiento de la presente resolución; convoque a sesión de Cabildo, en la que se dé cuenta de la presente determinación y **se proceda a llamar a cada uno de los suplentes de las autoridades municipales que han sido destituidas;** apercibido que de no hacerlo así se le aplicará una de las medidas de apremio previstas en la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

"CUARTO. En el entendido de **que los suplentes de cada uno de los miembros integrantes del Ayuntamiento de Puente de Ixtla, Morelos, quedan vinculados al cumplimiento de la sentencia dictada por el Pleno de este tribunal el cuatro de abril de dos mil diecisiete;** y apercibidos de que en caso de su desacato se les impondrán las medidas de apremio que al efecto señala la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos ..."

6. TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** El Municipio actor plantea, en síntesis, los siguientes argumentos:

Primero

- Los artículos 11, fracción V, y 91, fracción III, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, que permiten al Tribunal de Justicia Administrativa determinar la destitución e inhabilitación de un funcionario de elección popular, contravienen el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Federal. Esto, porque no se establecen cuáles son las causas graves para su aplicación ni hacen remisión a alguna otra ley local que pudiera contenerlas.

- El Órgano Reformador de la Constitución previó que sólo por las causas graves que las leyes estatales establezcan, el Congreso Local podrá revocar o suspender a los miembros de los Ayuntamientos. En el caso, el Magistrado titular de la Tercera Sala de instrucción del Tribunal de Justicia Administrativa debió dar cuenta a la Legislatura del Estado para que ésta, respetando la garantía de audiencia y con el voto de las dos terceras partes, determinara si bajo el cobijo de la Constitución Federal y la Estatal, así como de las leyes locales, procede la suspensión de los miembros del Ayuntamiento.



- Los preceptos que se combaten incluso se contraponen entre sí, por lo que se viola el principio de seguridad jurídica.
- Las normas impugnadas no cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 115 constitucional, lo que transgrede la integración y continuidad de los miembros del Cabildo en el ejercicio de sus funciones de gobierno municipal.
- El Constituyente Permanente se reservó para su competencia exclusiva el establecimiento de los procedimientos por virtud de los cuales es dable la revocación, destitución y/o separación de los integrantes de los Ayuntamientos. Si bien delegó ciertas potestades a las Legislaturas de los Estados, ello es exclusivamente para reglamentar y, en algunos casos, ejecutar los dos procedimientos reconocidos en la Constitución Federal.
- La supuesta falta de cumplimiento a una sentencia no actualiza ninguna de las hipótesis consideradas como graves por la Constitución Local; por ello, la sanción de destitución contenida en las normas impugnadas es excesiva, ya que implica la afectación al normal funcionamiento de la actividad municipal, de ahí que el incumplimiento temporal y parcial de un laudo no puede considerarse como una causa grave, pues recae sobre derechos individuales.
- Las causales de destitución de los miembros de los Ayuntamientos, conforme a los artículos 134, 137 y 141 de la Constitución Local, se encuentran reguladas en el artículo 10 de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que la ampliación legislativa de esas causas, establecida en la ley impugnada, es inconstitucional.

Segundo

- La resolución impugnada, en la que de manera unilateral el Magistrado titular de la Tercera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos aplica el artículo 91 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, viola la Constitución y la propia Ley de Justicia Administrativa, que prevé que la destitución de algún servidor público de elección popular debe ser declarada por el Pleno.



- Es improcedente la destitución ordenada porque el artículo 115 de la Constitución es claro al establecer que sólo la Legislatura Local, a través de sus procedimientos, puede revocar, suspender o destituir a algún miembro del Ayuntamiento.

- La supuesta falta de cumplimiento a una sentencia no actualiza ninguna de las hipótesis consideradas como faltas graves en la Constitución Local; de ahí la inconstitucionalidad del precepto que se combate, ya que la sanción de destitución es excesiva.

- La norma que se reclama da origen a un procedimiento alternativo para obtener la destitución de los miembros de los Ayuntamientos, lo que contraviene de manera directa el artículo 108 de la Constitución Federal.

Tercero

- Las normas impugnadas, así como su interpretación y aplicación en el caso concreto, soslayan los derechos de audiencia y debido proceso.

- La medida prevista en los artículos 11, fracción V, y 91, fracción III, de la Ley de Justicia Administrativa no resulta proporcional ni necesaria para el cumplimiento de las determinaciones del Tribunal de Justicia Administrativa. Además, la autoridad demandada no individualizó la sanción.

- Las disposiciones combatidas son inconstitucionales por no prever las causas, motivos, supuestos, parámetros y límites a la facultad de la autoridad, por lo que se contravienen las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

- La autoridad aplicó el artículo 91 de la Ley de Justicia Administrativa sin haber requerido previamente el pago de manera personal a cada uno de los integrantes del Cabildo, con lo que se violaron las formalidades esenciales del procedimiento.

Cuarto

- Los artículos 11, fracción V, y 91, fracción III, de la Ley de Justicia Administrativa fueron interpretados de forma incorrecta, pues de ellos no se desprende



que sean aplicables a los funcionarios que obtuvieron el cargo a través del voto. Por el contrario, los artículos 115 de la Constitución Federal, 41 de la Constitución del Estado de Morelos, así como 178, 181 y 182 de la Ley Orgánica Municipal ordenan expresamente que para la revocación de mandato, la suspensión definitiva de los servidores públicos de elección popular de los Ayuntamientos o la desaparición de éstos se debe seguir un procedimiento y la resolución corresponde al Poder Legislativo.

- El interpretar las normas impugnadas conforme a la Constitución Federal, la Constitución Local y la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, permite considerar que no incluyen a los miembros de los Ayuntamientos.

- Al resultar inaplicable la sanción de destitución en relación con funcionarios de elección popular también resulta inaplicable la inhabilitación, pues constituye una consecuencia de la destitución.

Quinto

- Contrario a lo sostenido por el tribunal demandado, en el caso sí se justificó la falta de suficiencia presupuestal para dar cumplimiento a la sentencia dictada en el juicio administrativo de origen.

Sexto

- El procedimiento de ejecución fue ilegal porque el Magistrado del tribunal demandado actuó de manera discrecional en cuanto a la prelación de las medidas de apremio que establece el artículo 11 de la Ley de Justicia Administrativa.

7. CUARTO.—**Artículos constitucionales señalados como violados.** El Municipio actor sostiene que los actos impugnados contravienen los artículos 1o., 14, 16, 17, 108, 109, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

8. QUINTO.—**Radicación y admisión de la controversia.** Por acuerdo de treinta y uno de enero de dos mil veinte, el Ministro presidente de la Suprema



Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la controversia constitucional con el número **11/2020**; además, al advertir que se impugnaba la norma combatida en las controversias constitucionales 3/2018, 323/2019 y 5/2020, con motivo de un diverso acto de aplicación, la turnó por conexidad al Ministro Luis María Aguilar Morales para que instruyera el procedimiento.

9. El seis de febrero de dos mil veinte el Ministro instructor previno al Municipio promovente para que aclarara ciertos aspectos de la demanda. Una vez desahogado el requerimiento, mediante proveído dictado el veintiuno de febrero siguiente, se **desechó** la demanda de controversia constitucional por lo que hace a las normas generales impugnadas, al no combatirse con motivo del primer acto de aplicación, sino uno ulterior.

10. Por otro lado, se **admitió** a trámite la demanda por lo que hace a la resolución de **veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve**, dictada en el expediente **TJA/3aS/296/2016**, por la Tercera Sala de instrucción del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en la que se ordenó la destitución e inhabilitación del presidente, síndica y diversos regidores del Municipio de Puente de Ixtla, Morelos. Se ordenó emplazar como demandado al mencionado tribunal y se dio vista tanto a la Fiscalía General de la República como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su esfera competencial correspondiera.

11. SEXTO.—**Contestación del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.** Mediante escrito presentado el diecinueve de agosto de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Manuel García Quintanar, en su carácter de presidente del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, dio contestación a la demanda de controversia constitucional. Dicha autoridad expuso lo siguiente:

- La desaparición de los Ayuntamientos es un procedimiento distinto al previsto en el artículo 91 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos para las sanciones por desacato por el incumplimiento de una sentencia. Si bien ambos procedimientos tienen como fin separar a los miembros del Ayuntamiento, lo cierto es que tienen causas diversas.



- Existen otros procedimientos que permiten separar a los miembros del Ayuntamiento, como el incidente de inejecución de sentencia en el juicio de amparo o el juicio político.

- Lo previsto en las normas impugnadas no es la desaparición del Ayuntamiento conforme al artículo 115, fracción I, constitucional, sumado a que existe la posibilidad de que las autoridades administrativas removidas sean sustituidas por sus suplentes, quedando incólume la estabilidad del gobierno municipal.

- Las normas impugnadas fueron creadas por el Poder Legislativo de Morelos atendiendo lo previsto en el artículo 17 constitucional, que prevé no sólo el acceso a un juicio, sino también a la eficacia de la resolución emitida. Así, las Salas del Tribunal de Justicia Administrativa son competentes para destituir a las autoridades, máxime que el desacato provino del incumplimiento de una resolución en la que se explicaron las circunstancias fácticas acontecidas.

- No se violó la garantía de audiencia, pues a la aplicación de las normas impugnadas le precedió un juicio en el que se dio al Municipio actor la oportunidad de contradecir las pretensiones de la parte actora, probar sus hechos y alegar en su beneficio.

- Jurídicamente es imposible que el Poder Legislativo Local invada su propia competencia a través de una ley emitida por ese propio órgano legislativo.

- Respecto a la imposibilidad jurídica y material de cumplir la sentencia y al deficiente procedimiento de ejecución, se trata de argumentos inoperantes porque nada tienen que ver con las hipótesis previstas en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, en relación con la controversia constitucional.

- Debe declararse el sobreseimiento porque no existe agravio a la esfera jurídica del actor, ante la inexistencia de invasión de esferas competenciales.



• También procede el sobreseimiento en términos de lo establecido en la tesis P./J. 16/2008,¹ pues el desacato deriva del incumplimiento de una sentencia administrativa.

12. SÉPTIMO.—**Opinión del fiscal general de la República.** El fiscal general de la República se abstuvo de formular pedimento.

13. OCTAVO.—**Audiencia.** Agotado el trámite respectivo, el treinta de octubre 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante ley reglamentaria) y se puso el expediente en estado de resolución.

14. NOVENO.—**Radicación en la Segunda Sala.** Previo dictamen del Ministro instructor, por acuerdo presidencial de nueve de noviembre de dos mil veintiuno, la Segunda Sala se avocó al conocimiento del asunto.

CONSIDERANDO:

15. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;² y 10, fracción I,³ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente hasta el

¹ 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 A LA PRESUNTA INVASIÓN DE LA ESFERA COMPETENCIAL DE UN ÓRGANO ORIGINARIO DEL ESTADO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1815, con número de registro digital: 170355.

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

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

"i). Un Estado y uno de sus Municipios; ..."

³ "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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



seis de junio de dos mil veintiuno,⁴ en relación con los puntos segundo, fracción I,⁵ y tercero⁶ 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, toda vez que se plantea un conflicto entre el Estado de Morelos, por conducto del Tribunal de Justicia Administrativa y el Municipio de Puente de Ixtla, en el que resulta innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

16. SEGUNDO.—**Precisión del acto impugnado.** De conformidad con el artículo 41, fracción I,⁷ de la ley reglamentaria y con la tesis P./J. 98/2009,⁸ del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es importante precisar que de la lectura integral de la demanda y sus anexos se advierte que el acto impugnado en la presente controversia constitucional es la **resolución de veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve**, dictada por la Tercera Sala de instrucción del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos en el

⁴ Esto, de acuerdo con el **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; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles", publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, que establece que los procedimientos iniciados con anterioridad a su entrada en vigor continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio.

⁵ "**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. ..."

⁶ "**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."

⁷ "**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; ..."

⁸ 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.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, con número de registro digital: 166985.



expediente **TJA/3aS/296/2016**, en la que se ordenó la destitución del presidente, síndica y diversos regidores del Municipio de Puente de Ixtla, Morelos, y se les inhabilitó por tres años para desempeñar cualquier otro empleo, cargo o comisión dentro del servicio público estatal o municipal.

17. Esto, teniendo presente que por acuerdo dictado por el Ministro instructor el veintiuno de febrero de dos mil veinte se **desechó parcialmente** la demanda de controversia constitucional por lo que hace a la impugnación de los artículos 11, fracción V, y 91 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

18. TERCERO.—**Oportunidad.** De acuerdo con el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria,⁹ el plazo para la presentación de la demanda, tratándose de actos, es treinta días contados a partir de aquel en que surta efectos su notificación conforme a la ley del propio acto, al que en que se haya tenido conocimiento de él o al en que el actor se ostente sabedor del acto impugnado.

19. En el caso, la resolución impugnada se notificó al Municipio actor el **veintinueve de noviembre de dos mil diecinueve**; dicha notificación surtió efectos el día siguiente,¹⁰ por lo que el plazo para presentar la demanda transcurrió **del tres de diciembre de dos mil diecinueve al treinta de enero de dos mil veinte**, en la inteligencia de que los días treinta de noviembre; uno, siete, ocho y del catorce al treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, así como uno, cuatro, cinco, once, doce, dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis de enero de dos mil veinte, fueron inhábiles en términos de los artículos 2¹¹

⁹ El artículo 21 de la ley reglamentaria, previo la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, establecía:

"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; ..."

¹⁰ De acuerdo con el artículo 27, párrafo último, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, que establece:

"Artículo 27. Además del emplazamiento, se notificarán personalmente. ...

"Las notificaciones personales surtirán sus efectos al día siguiente en que se practican."

¹¹ **"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."



y 3¹² de la ley reglamentaria; 3¹³ y 163¹⁴ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como del punto primero, inciso m) (sic), del Acuerdo General Número 18/2013,¹⁵ del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia y de descanso para su personal.

20. Por tanto, si la demanda de controversia constitucional se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el **veintinueve de enero de dos mil veinte**, resulta claro que su promoción fue oportuna.

21. CUARTO.—**Legitimación activa.** De conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la ley reglamentaria,¹⁶ el Municipio de Puente de Ixtla, Morelos, tiene reconocido el carácter de parte actora en la presente controversia constitucional.

22. En su representación compareció Verónica Torres Rebollar, quien tiene el carácter de síndica, lo que acreditó con la copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Consejo Municipal del Instituto Morelense de

¹² **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."

¹³ **Artículo 3.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación tendrá cada año dos periodos de sesiones; el primero comenzará el primer día hábil del mes de enero y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; el segundo comenzará el primer día hábil del mes de agosto y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre."

¹⁴ **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."

¹⁵ **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: ...

"c) Los lunes en que por disposición de la Ley Federal del Trabajo deje de laborarse; ...

"n) Los demás que el Tribunal Pleno determine como inhábiles. ..."

¹⁶ **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; ..."



Procesos Electorales y Participación Ciudadana el cinco de julio de dos mil dieciocho.

23. En consecuencia, tomando en consideración que los artículos 38, fracción II,¹⁷ y 45, fracción II,¹⁸ de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos establecen que los Ayuntamientos están facultados para promover este medio de control constitucional y que los síndicos cuentan con su representación jurídica, se puede concluir que el Municipio actor está legitimado para promover la controversia constitucional y compareció por conducto de la funcionaria facultada para tal efecto. Sirve de apoyo la tesis 2a. XXVIII/2012 (10a.), que establece lo siguiente:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS SÍNDICOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MORELOS SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA. 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 municipi-

¹⁷ **Artículo 38.** Los Ayuntamientos tienen a su cargo el gobierno de sus respectivos Municipios, por lo cual están facultados para: ...

II. Promover ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que señale la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las controversias constitucionales. ..."

¹⁸ **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; ..."



pales, 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."¹⁹

24. QUINTO.—**Legitimación pasiva.** De conformidad con el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal, el Estado de Morelos tiene reconocido el carácter de parte demandada, ya que el acto impugnado le fue atribuido al Tribunal de Justicia Administrativa de esa entidad federativa.

25. La contestación de la demanda fue suscrita por Manuel García Quintanar, quien acreditó ocupar el cargo de Magistrado presidente de dicho órgano jurisdiccional por el periodo comprendido del uno de enero de dos mil diecinueve al treinta y uno de diciembre de dos mil veinte con la copia certificada del acta de sesión solemne del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos celebrada el catorce de diciembre de dos mil dieciocho, en la que rindió protesta.

26. Por tanto, si en términos de lo establecido en el artículo 15, fracción I, de la ley orgánica de dicho tribunal,²⁰ su representación legal está a cargo de su Magistrado presidente, se puede afirmar que la parte demandada compareció a juicio por conducto del funcionario facultado para ello.

27. SEXTO.—**Causas de improcedencia.** Al contestar la demanda, el tribunal demandado argumentó que debe sobreseerse en el juicio porque no existe agravio a la esfera jurídica del Municipio actor y, además, porque la controversia constitucional es improcedente en contra de resoluciones jurisdiccionales.

28. A juicio de esta Segunda Sala, tales planteamientos deben **desestimarse**.

29. En efecto, por un lado, el Municipio actor cuenta con **interés legítimo** para impugnar la resolución de veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, dictada por la Tercera Sala de instrucción del Tribunal de Justicia Administrativa

¹⁹ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VII, Tomo 2, abril de 2012, página 1274, con número de registro digital: 2000537.

²⁰ **Artículo 15.** Son atribuciones del presidente:

"I. Representar administrativa, fiscal, laboral y jurídicamente al tribunal ante cualquier autoridad; ..."



del Estado de Morelos en el expediente TJA/3aS/296/2016, toda vez que se trata de un acto que involucra una afectación a la integración del Ayuntamiento, ya que a través de ella se ordenó la destitución del presidente, síndica y diversos regidores, además, se les inhabilitó por tres años para desempeñar cualquier otro empleo, cargo o comisión dentro del servicio público estatal o municipal. Refuerza esta postura la tesis del Tribunal Pleno P./J. 84/2001, que establece:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SE ACTUALIZA EL INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO PARA ACUDIR A ESTA VÍA CUANDO SE EMITAN ACTOS DE AUTORIDAD QUE VULNEREN SU INTEGRACIÓN. De la teleología de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contenida en la exposición de motivos de la reforma promulgada el dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día siguiente, se desprende que el Poder Reformador de la Constitución Federal estableció como prerrogativa principal de los Ayuntamientos la salvaguarda de su integración, debido a que ésta tiene lugar con motivo de un proceso de elección popular directa por el que la comunidad municipal otorga un mandato político a determinado plazo, el cual por disposición fundamental debe ser respetado, excepto en casos extraordinarios previstos en la legislación local. Asimismo, se estableció que la integración de los Ayuntamientos tiene como fin preservar a las instituciones municipales frente a injerencias o intervenciones ajenas, en aras de un principio de seguridad jurídica que permita hacer efectiva su autonomía política. Con lo anterior, queda de manifiesto que si por disposición fundamental la integración de los Ayuntamientos constituye una prerrogativa para el buen funcionamiento de los Municipios, es claro que las resoluciones dictadas por autoridades estatales que determinen la separación del presidente municipal de su cargo con motivo de conductas relativas a su función pública, afectan su integración y como consecuencia su orden administrativo y político, con lo cual se actualiza el interés legítimo del Ayuntamiento para acudir en vía de controversia constitucional a deducir los derechos derivados de su integración."²¹

²¹ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, julio de 2001, página 925, con número de registro digital: 189325.



30. Por otro lado, determinar si el acto impugnado invade la esfera de competencias del Municipio actor involucra un estudio que corresponde al fondo del asunto y, por ende, se trata de un planteamiento que no es apto para decretar el sobreseimiento en el juicio. Sirve de apoyo la jurisprudencia del Pleno de esta Suprema Corte P./J. 92/99, que señala:

"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."²²

31. Tampoco asiste la razón a la parte demandada cuando afirma que la controversia constitucional es improcedente porque se combate una resolución jurisdiccional.

32. Al respecto, es cierto que este Tribunal Constitucional ha sostenido que, por regla general, la controversia constitucional es improcedente cuando se pretende impugnar las consideraciones de fondo que sustentan una resolución jurisdiccional, ya que no se trata de un recurso a través del cual pueda someterse a revisión la litis debatida en el procedimiento natural.²³ Sin embargo, el Tribunal Pleno ha precisado que ese motivo de improcedencia no se actualiza cuando la cuestión que se plantea atañe a la presunta invasión de la esfera com-

²² Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, con número de registro digital: 193266.

²³ Este criterio se encuentra expresado en la siguiente tesis P./J. 7/2012 (10a.), de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA IMPUGNACIÓN DE LAS CONSIDERACIONES DE FONDO DE LAS RESOLUCIONES DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, POR SU PROPIO CONTENIDO, EN RAZÓN DE SUS EFECTOS Y ALCANCES, CONSTITUYE UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA QUE CONLLEVA AL DESECHAMIENTO DE PLANO DE LA DEMANDA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IX, Tomo 1, junio de 2012, página 18, con número de registro digital: 2000966.



petencial de un órgano originario del Estado en aras de preservar su ámbito de facultades. Esto se desprende de la jurisprudencia P./J. 16/2008, citada por el tribunal demandado, que establece:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL EN ESTRICTO SENTIDO, SI LA CUESTIÓN A EXAMINAR ATAÑE A LA PRESUNTA INVASIÓN DE LA ESFERA COMPETENCIAL DE UN ÓRGANO ORIGINARIO DEL ESTADO. El objeto principal de la controversia constitucional es tutelar el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado; de ahí que por regla general no es la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo; sin embargo, si dichas atribuciones llegasen a rebasar los principios rectores previstos en la Constitución, las posibles transgresiones estarán sujetas a dicho medio de control constitucional. En efecto, de manera excepcional procede la controversia constitucional intentada aun cuando el acto impugnado sea una resolución jurisdiccional en estricto sentido, si la cuestión a examinar atañe a la presunta invasión de la esfera competencial de un órgano originario del Estado, en 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."²⁴

Teniendo en cuenta lo anterior, en el caso se actualiza el supuesto excepcional sobre la procedencia de la controversia constitucional en contra de resoluciones jurisdiccionales, pues el Municipio actor no pretende que esta Suprema Corte revise la legalidad de las consideraciones que llevaron al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos a determinar que las autoridades demandadas en el juicio contencioso administrativo TJA/3aS/296/2016, no jus-

²⁴ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1815, con número de registro digital: 170355.



tificaron el incumplimiento de la sentencia dictada en ese expediente, sino que plantea fundamentalmente que **la destitución e inhabilitación del presidente, síndica y diversos regidores del Ayuntamiento transgrede el artículo 115 de la Constitución Federal**, en donde se establecen las reglas para que las Legislaturas Locales puedan determinar la suspensión de los Ayuntamientos, declarar que han desaparecido, así como suspender o revocar el mandato a alguno de sus integrantes.

33. En tales condiciones, el problema planteado no involucra revisar la legalidad de las consideraciones de la resolución impugnada, sino el ámbito competencial del tribunal demandado y la posible afectación a la integración del Ayuntamiento del Municipio de Puente de Ixtla, Morelos.

34. Dicho lo anterior, toda vez que no se advierte la actualización de algún motivo de improcedencia distinto a los planteados por la parte de mandada, procede el estudio de fondo del asunto.

35. SÉPTIMO.—**Estudio de fondo.** Como se adelantó, a través de este medio de control constitucional se impugna la resolución a través de la cual la Tercera Sala de instrucción del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos determinó la destitución e inhabilitación del presidente, síndica y diversos regidores del Municipio actor, con motivo de que, a su juicio, no justificaron el incumplimiento de la sentencia dictada en el juicio contencioso administrativo TJA/3aS/296/2016, en el que tuvieron el carácter de autoridades demandadas. La parte actora argumenta, entre otras cosas, que el Tribunal de Justicia Administrativa **carece de competencia constitucional para imponer esas sanciones a los integrantes del Ayuntamiento.**²⁵

36. Para determinar si asiste la razón al actor resulta conveniente señalar que el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal establece lo siguiente:

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo

²⁵ Como se mencionó anteriormente, también planteó la inconstitucionalidad de las disposiciones que prevén esa sanción; sin embargo, la controversia constitucional fue improcedente en relación con esa impugnación.



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.

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

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

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



37. De la lectura de dicho precepto constitucional se desprende, en la parte relevante para la resolución de este asunto, que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, que se integra por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Además, que las Legislaturas de los Estados están facultadas para suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, siempre y cuando se den los siguientes requisitos:

a) Que la decisión se tome por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes.

b) Que se actualice alguna de las causas graves que la ley local establezca.

c) Que se conceda a los integrantes de los Ayuntamientos la oportunidad suficiente para rendir las pruebas y formular los alegatos que a su juicio convengan.

38. En relación con este tema, al resolver la **controversia constitucional 27/2000**, el Pleno de este Alto Tribunal consideró que:

"Ahora bien, una de las finalidades del Municipio es el manejo de los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una circunscripción territorial para posibilitar una gestión más eficaz de los servicios públicos. También implica una descentralización política que organiza una entidad autónoma hasta cierto límite y en atención a ciertas necesidades, bajo un régimen jurídico especial que comprende: un núcleo de población agrupado en familias, una porción determinada del territorio nacional, y también determinadas necesidades colectivas relacionadas con el gobierno de la ciudad y con exclusión de lo que corresponde a otros entes.

"El Municipio, como ente autárquico territorial, se entiende a partir de las propias características de los entes autárquicos, éstas son: personalidad jurídica de derecho público, una creación de la ley, la finalidad a perseguir, y la existencia de un vínculo de dependencia o relación jerárquica con un Poder central.



"El Municipio como nivel de gobierno se entiende como el nivel primario de la organización estatal, a la que el ordenamiento atribuye un conjunto de facultades a ejercer.

"De acuerdo con lo anterior, es posible determinar que el precepto fundamental citado, establece los elementos en que se sustenta el principio de libertad municipal introducido mediante reforma de mil novecientos ochenta y tres; contenido del Texto Constitucional vigente y su clasificación y la naturaleza propia de la figura del Municipio.

"Derivado de lo expuesto hasta aquí, se sigue que el Órgano Revisor de la Constitución pretendió, a través de la enmienda en comento de 1983, fortalecer el ámbito competencial del Municipio, recogiendo un viejo anhelo del constitucionalismo mexicano, consignando facultades propias de los Municipios y la elección libre, popular y directa de sus gobernantes, y sólo a través de la existencia de causas graves, que las leyes estatales hayan determinado, cuando así fuere necesario, se podrá revocar o suspender a alguno de los miembros del Ayuntamiento.

"Como corolario de lo anterior, pueden desprenderse las siguientes conclusiones:

"1) La revocación o suspensión del mandato de alguno de los miembros de un Ayuntamiento sólo procede porque haya incurrido en alguna causa grave legalmente prevista. En este sentido se ha pronunciado este Tribunal Pleno, sustentando al respecto la tesis jurisprudencial identificada con el número 19/1999 ...

"2) La facultad de revocación o suspensión del mandato por haberse incurrido en alguna causa grave legalmente prevista, por acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes de las Legislaturas Locales, se refiere a los miembros de los Ayuntamientos, como expresamente se señala en el artículo 115, fracción I, tercer párrafo, de la Carta Magna, miembros que especifica el primer párrafo de la referida fracción del precepto constitucional señalado, al señalar que 'Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento... integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine',



es decir que tal facultad de revocación o suspensión se refiere al presidente municipal, y a los regidores y síndicos exclusivamente, y no así a los demás trabajadores, empleados o servidores públicos municipales, cuyas relaciones de trabajo, en términos de la fracción VIII, segundo párrafo, del artículo 115 de la Constitución Federal se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la propia Carta Magna y sus disposiciones reglamentarias. ..."

39. La jurisprudencia P./J. 19/99, que se cita en el precedente, establece lo siguiente:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI LA LEGISLATURA REVOCA EL MANDATO DE UN PRESIDENTE MUNICIPAL SIN ESTAR ACREDITADO QUE INCURRIÓ EN LAS CAUSAS GRAVES PREVISTAS EN LA LEY LOCAL, INFRINGE EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y PROCEDE DECLARAR LA INVALIDEZ DEL DECRETO RELATIVO (ESTADO DE MÉXICO). Las causas graves a que se refiere el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos afectan el interés de la comunidad y no simplemente el particular de los miembros del Ayuntamiento, pues lo que protege este precepto es la independencia del Municipio como ente integrante de la Federación y, por ello, para que el Estado pueda intervenir, debe existir una afectación severa a la estructura del Municipio o a su funcionamiento, lo que no se actualiza cuando la afectación que se aduce se refiere a intereses de alguno de los miembros del Ayuntamiento. Por tanto, si no se acredita que se hubieran actualizado las causas graves en que la legislatura funda su resolución para revocar el mandato de un presidente municipal, dicha actuación transgrede el artículo 115 constitucional y, por lo mismo, procede declarar la invalidez del decreto relativo."²⁶

40. Como se señala en el precedente y en el criterio transcritos, la suspensión de alguno de los miembros del Ayuntamiento –que debe fundarse en alguna de las causas graves que prevenga la ley local– causa una afectación al interés de la comunidad y no sólo al interés particular de los integrantes afecta-

²⁶ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 283, con número de registro digital: 194286.



dos; por ello, lo que se protege en la disposición constitucional es la independencia del Municipio, autorizándose únicamente a las Legislaturas Locales la afectación a la integración del Ayuntamiento, siempre y cuando se cumplan todos los requisitos exigidos en la propia Constitución.

41. Esto también lo destacó el Tribunal Pleno en la jurisprudencia P./J. 7/2004, en los términos siguientes:

"CONGRESOS ESTATALES. SON LOS ÚNICOS FACULTADOS POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PARA SEPARAR O SUSPENDER DE SU ENCARGO A LOS MIEMBROS DE UN AYUNTAMIENTO. El artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine; asimismo, establece que las Legislaturas de los Estados están facultadas para suspender Ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, siempre y cuando la decisión se tome por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes y se actualice alguna de las causas graves que la ley local prevenga; además, que los miembros de los Ayuntamientos deben tener oportunidad suficiente para rendir pruebas y alegar. De lo expuesto se colige que, si bien el Órgano Reformador de la Constitución pretendió fortalecer el ámbito competencial del Municipio, consignando facultades propias de éste y la elección libre, popular y directa de sus gobernantes, también prescribió que sólo a través de la existencia de causas graves que las leyes estatales hayan previsto, las Legislaturas Locales podrán ejercer las referidas facultades. En consecuencia, cualquier otro mecanismo contenido en una disposición local tendente a separar o suspender de sus funciones a un miembro de un Ayuntamiento, invade las atribuciones que constitucionalmente corresponden a los Congresos Estatales y, por ende, resulta contrario al citado precepto constitucional."²⁷

42. Ahora bien, de forma coherente con lo previsto en el artículo 115, fracción I, de la Norma Fundamental, el artículo 41 de la Constitución Política del

²⁷ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, página 1163, con número de registro digital: 182006.



Estado Libre y Soberano de Morelos establece que el Congreso Local podrá declarar, por acuerdo de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, a petición del gobernador del Estado o de cuando menos el cincuenta por ciento más uno de los diputados, la desaparición de un Ayuntamiento, la revocación del mandato de alguno de sus miembros, la suspensión de la totalidad de sus integrantes o la suspensión de alguno de ellos, siempre que previamente permita a los afectados rendir pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, en los supuestos que expresamente establece. La disposición antes aludida establece literalmente que:

"Artículo 41. El Congreso del Estado, por acuerdo de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, podrá declarar, a petición del gobernador del Estado o de cuando menos el cincuenta por ciento más uno de los diputados del Congreso, la desaparición de un Ayuntamiento, la revocación del mandato de alguno de sus miembros, la suspensión de la totalidad de sus integrantes; o la suspensión de alguno de ellos, concediéndoles previamente a los afectados la oportunidad suficiente para rendir pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, conforme a lo siguiente:

"I. Declarará la desaparición de Ayuntamientos cuando se hayan presentado previamente circunstancias de hecho como la desintegración del cuerpo edilicio o que éste se encuentre imposibilitado para el ejercicio de sus funciones conforme al orden Constitucional tanto Federal como Estatal;

"III. (sic) Podrá dictar la suspensión definitiva de un Ayuntamiento en su totalidad, en los siguientes casos:

"a) Cuando el Municipio ha dejado de funcionar normalmente por cualquier circunstancia distinta a las señaladas como causa de declaración de desaparición de los Ayuntamientos;

"b) Cuando el Ayuntamiento como tal, haya violado reiteradamente la Legislación Estatal o la de la Federación;

"c) Cuando todos los integrantes del Ayuntamiento se encuentren en el caso de que proceda su suspensión en lo particular.



"III. Ordenará la suspensión definitiva de uno de los miembros del Ayuntamiento en lo particular, cuando el munícipe de que se trate se coloque en cualquiera de los siguientes supuestos:

"a) Quebrante los principios jurídicos del régimen Federal o de la Constitución Política del Estado de Morelos;

"b) Cuando abandone sus funciones por un lapso de quince días consecutivos sin causa justificada;

"c) Cuando deje de asistir consecutivamente a cinco sesiones de Cabildo sin causa justificada;

"d) Cuando reiteradamente abuse de su autoridad en perjuicio de la comunidad y del Ayuntamiento;

"e) Por omisión reiterada en el cumplimiento de sus funciones;

"f) Cuando se le dicte auto de formal prisión o vinculación a proceso por delito doloso, sancionado con pena privativa de libertad, y

"g) En los casos de incapacidad física o legal permanente.

"IV. Acordará la revocación del mandato a alguno de los integrantes del Ayuntamiento, en el supuesto de que éste no reúna los requisitos de elegibilidad (sic) previstos para el caso.

"En caso de declararse desaparecido algún Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros cuando no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebrasen nuevas elecciones, el Congreso del Estado designará entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos. Cuando el Congreso se encuentre en receso, la Diputación Permanente lo convocará a fin de verificar que se han cumplido las condiciones establecidas por esta Constitución." (Énfasis añadido)



43. Por su parte, el artículo 178 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos²⁸ establece la atribución del Congreso de la entidad, por acuerdo de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, de declarar la desaparición de Ayuntamientos, suspenderlos en su totalidad o suspender a alguno de sus integrantes, mientras que en sus numerales 181 y 182, señala los casos en que podrá suspenderse definitivamente a los integrantes del Ayuntamiento o revocar su mandato, en los términos siguientes:

"Artículo 181. Procederá la suspensión definitiva de uno de los miembros del Ayuntamiento en lo particular cuando el munícipe de que se trate se coloque en cualquiera de los siguientes supuestos que sean calificados como causas graves por el Congreso del Estado:

"I. Quebrante los principios jurídicos del régimen federal o de la Constitución Política del Estado de Morelos;

"II. Cuando abandone sus funciones por un lapso de quince días consecutivos sin causa justificada;

"III. Cuando deje de asistir consecutivamente a cinco sesiones de Cabildo sin causa justificada;

"IV. Cuando abuse de su autoridad en perjuicio de la comunidad y del Ayuntamiento;

"V. Por omisión en el cumplimiento de sus funciones;

"VI. Cuando se le dicte auto de formal prisión por delito doloso; y

"VII. En los casos de incapacidad física o legal permanente.

²⁸ **"Artículo 178.** Corresponde al Congreso del Estado, por acuerdo de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, declarar la desaparición de Ayuntamientos, suspenderlos en su totalidad o suspender a alguno de sus integrantes en términos de lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución Política Local."



"Declarada la suspensión definitiva se procederá a sustituir al suspendido por el suplente respectivo y si éste faltare o estuviere imposibilitado, el Congreso, a una proposición en terna del Ayuntamiento de que se trate, designará al sustituto.

"Artículo 182. Cuando alguno de los integrantes del Ayuntamiento no reúna los requisitos de elegibilidad previstos para el cargo, el Congreso del Estado, por acuerdo cuando menos de las dos terceras partes de sus miembros, acordará la revocación del mandato del munícipe de que se trate.

"Decretada la revocación, se procederá en los términos del último párrafo del artículo anterior."

44. Ahora bien, de regreso al estudio del presente caso, el **artículo 91 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos**, en que se sustenta la decisión impugnada en esta controversia constitucional, autoriza al Tribunal de Justicia Administrativa a sancionar a las autoridades que sin justificación legal se nieguen a cumplir las sentencias dictadas por ese órgano jurisdiccional con la **destitución e inhabilitación** hasta por seis años para desempeñar cualquier otro empleo, cargo o comisión dentro del servicio público estatal o municipal. En dicha norma se establece que:

"Artículo 91. Si a pesar del requerimiento y la aplicación de las medidas de apremio la autoridad se niega a cumplir la sentencia del tribunal y no existe justificación legal para ello, **el Magistrado instructor declarará que el servidor público incurrió en desacato, procediendo a su destitución e inhabilitación hasta por 6 años para desempeñar cualquier otro empleo, cargo o comisión dentro del servicio público estatal o municipal.**

"En todo caso, la Sala procederá en la forma siguiente:

"I. Si la ejecución consiste en la realización de un acto material, la Sala podrá realizarlo, en rebeldía de la demandada;

"II. Si el acto sólo pudiere ser ejecutado por la autoridad demandada y esta tuviere superior jerárquico, la Sala requerirá a su superior para que ordene la complementación de la resolución; apercibido que, de no hacerlo así, sin causa justificada, se le impondrán las medidas de apremio previstas en esta ley;



"III. Si a pesar de los requerimientos al superior jerárquico, no se lograre el cumplimiento de la sentencia, y las medidas de apremio no resultaren eficaces, **se procederá en los términos del párrafo primero de este artículo**, y

"IV. Para el debido cumplimiento de las sentencias, el tribunal podrá hacer uso de la fuerza pública.

"Ningún expediente podrá ser archivado sin que se haya debidamente cumplimentado la sentencia y publicado la versión publica en la página de Internet del tribunal." (Énfasis añadido)

45. En tales condiciones, la disposición transcrita, interpretada conforme al artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, así como a los artículos 41 de la Constitución del Estado de Morelos, 178, 181 y 182 de la Ley Orgánica Municipal del Estado, permite considerar que la porción normativa "**servidor público**" no incluye a los miembros de los Ayuntamientos, pues entender que se faculta al Tribunal de Justicia Administrativa de Morelos para revocar de facto el mandato a uno de sus miembros sería contrario a la disposición constitucional que establece que las Legislaturas Locales, *"por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic) alegatos que a su juicio convengan."*

46. Esto es, si el artículo 91 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos no se interpreta de esta manera, se incurriría en un acto contrario a la Constitución Federal, como ocurrió en el presente caso, pues la Tercera Sala de instrucción del Tribunal de Justicia Administrativa consideró que estaba en aptitud de destituir e inhabilitar a los integrantes del Ayuntamiento, con lo cual se genera una revocación de facto del mandato otorgado a éstos, a pesar de que en la Constitución Federal, así como en la Constitución del Estado de Morelos y en la Ley Orgánica Municipal del Estado, se establece que **corresponde al Congreso Local** determinar esa destitución, siempre que se cumplan las condiciones previstas en la norma para afectar la integración de un Municipio. En este sentido, con la interpretación realizada por la autoridad demandada se impide que sea el Congreso de Morelos el que califique, mediante el



procedimiento correspondiente y cumpliendo con las exigencias constitucionales y legales, si la falta cometida constituye una causa grave que amerite la destitución de alguno de los integrantes del Ayuntamiento.

47. En consecuencia, toda vez que en el acto impugnado en la presente controversia constitucional la Tercera Sala de instrucción del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos interpretó el artículo 91 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de una forma que no es acorde con la Constitución Federal, y destituyó e inhabilitó directamente al presidente, la síndica y diversos regidores del Municipio de Puente de Ixtla, Morelos, se impone declarar la **invalidez** de la determinación que tomó el veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, en el expediente TJA/3aS/296/2016.

48. En términos similares esta Segunda Sala resolvió las controversias constitucionales 253/2016, 217/2016, 110/2017, 210/2017, 215/2017, 231/2017, 1/2018 y 94/2018, en las que se realizó una interpretación conforme del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos,²⁹ que se impugnó a través de esta vía con motivo de que, con fundamento en dicha norma, el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje sancionó con la destitución a integrantes de diversos Ayuntamientos. En esos precedentes se concluyó que la palabra "*infractor*" prevista en esa disposición no incluye a los miembros de los Ayuntamientos.

49. OCTAVO.—**Efectos.** Conforme a los artículos 41, fracción IV, de la ley reglamentaria,³⁰ que obliga a esta Segunda Sala a determinar los alcances y efectos de la declaratoria de invalidez, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia, y

²⁹ **"Artículo 124.** Las infracciones a la presente ley que no tengan establecida otra sanción y la desobediencia a las resoluciones del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, se castigarán: ... **"II.** Con destitución del infractor sin responsabilidad para el Gobierno del Estado o de los Municipios. Estas sanciones serán impuestas en su caso, por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje."

³⁰ **"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, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; ..."



42 de dicho ordenamiento,³¹ se precisa que la declaratoria de invalidez decretada en esta ejecutoria tiene efectos exclusivamente entre las partes y sólo respecto de la destitución e inhabilitación de los integrantes del Ayuntamiento de Puente de Ixtla, Morelos, determinada en la resolución impugnada.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de la resolución emitida el veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve por el Magistrado de la Tercera Sala de instrucción del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos en el expediente TJA/3aS/296/2016, en cuanto a la imposición de la sanción consistente en la destitución e inhabilitación del presidente municipal, la síndica y diversos regidores del Ayuntamiento de Puente de Ixtla, Morelos.

TERCERO.—Publíquese esta ejecutoria en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Notifíquese, haciéndolo por medio de 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, Luis María Aguilar Morales (ponente), José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.

Esta sentencia se publicó el viernes 28 de enero de 2022 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

³¹ **"Artículo 42.** Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos."



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DE UN MUNICIPIO CORRESPONDE AL AYUNTAMIENTO (ARTÍCULOS 5 BIS, FRACCIÓN I Y 38, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA LEGITIMACIÓN PASIVA LA TIENEN TANTO EL PODER LEGISLATIVO COMO EL EJECUTIVO DE LA ENTIDAD FEDERATIVA CUANDO SE LES ATRIBUYA LA EMISIÓN, PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA UN SEGUNDO O ULTERIOR ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA (ARTÍCULO 50 DE LA LEY DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD AL TENER CONOCIMIENTO DEL ACTO RECLAMADO CON ANTERIORIDAD (DECRETO DE ASUNCIÓN DEL MANDO POLICIAL DEL MUNICIPIO DE TLAQUILTENANGO EMITIDO POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL VEINTIOCHO DE ENERO DE DOS MIL QUINCE).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS HECHOS SUPERVENIENTES PUEDEN SER IMPUGNADOS EN TODO MOMENTO DESDE QUE SE GENERAN HASTA ANTES DEL CIERRE DE INSTRUCCIÓN (ACTOS DE CUMPLIMIENTO Y EJECUCIÓN DE LOS DECRETOS DE ASUNCIÓN Y RATIFICACIÓN DE LA ASUNCIÓN DEL MANDO POLICIAL DEL MUNICIPIO DE TLAQUILTENANGO EMITIDOS POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL VEINTIOCHO DE ENERO DE DOS MIL QUINCE Y TRES DE ENERO DE DOS MIL DIECISÉIS, RESPECTIVAMENTE).

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD AL TENER CONOCIMIENTO DEL ACTO RECLAMADO CON ANTERIORIDAD (PRIMERA ORDEN DE RETIRO DE ARMAMENTO EN POSESIÓN DE LA POLICÍA MUNICIPAL DE TLAQUILTENANGO Y SU EJECUCIÓN



EMITIDA POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS EL ONCE DE DICIEMBRE DE DOS MIL CATORCE).

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA EMISIÓN Y EJECUCIÓN DE LA ORDEN DE RETIRO DE ARMAMENTO EN POSESIÓN DE LA POLICÍA MUNICIPAL OCURRIDAS CON POSTERIORIDAD A LA FECHA DE PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA TIENEN EL CARÁCTER DE HECHOS SUPERVENIENTES, POR LO QUE EL MUNICIPIO ACTOR PUEDE IMPUGNARLOS HASTA ANTES DEL CIERRE DE INSTRUCCIÓN (SEGUNDA ORDEN DE RETIRO DE ARMAMENTO EN POSESIÓN DE LA POLICÍA MUNICIPAL DE TLAQUILTENANGO Y SU EJECUCIÓN EMITIDA POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS EL DIECIOCHO DE ENERO DE DOS MIL DIECISÉIS).

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (ACTOS DE CUMPLIMIENTO Y EJECUCIÓN DE LOS DECRETOS DE ASUNCIÓN Y RATIFICACIÓN DE LA ASUNCIÓN DEL MANDO POLICIAL DEL MUNICIPIO DE TLAQUILTENANGO).

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE LA CAUSA DE PEDIR (SEGUNDA ORDEN DE RETIRO DE ARMAMENTO EN POSESIÓN DE LA POLICÍA MUNICIPAL DE TLAQUILTENANGO EMITIDA POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS EL DIECIOCHO DE ENERO DE DOS MIL DIECISÉIS).

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL RELATIVA A LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, AL HABERSE EXPRESADO CLARAMENTE EN LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR (SEGUNDA ORDEN DE RETIRO DE ARMAMENTO EN POSESIÓN DE LA POLICÍA MUNICIPAL DE TLAQUILTENANGO PARA EL EJERCICIO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EMITIDA POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS EL DIECIOCHO DE ENERO DE DOS MIL DIECISÉIS).

XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (ACTOS DE EJECUCIÓN DE LA SEGUNDA



ORDEN DE RETIRO DE ARMAMENTO EN POSESIÓN DE LA POLICÍA MUNICIPAL DE TLAQUILTENANGO EMITIDA POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS EL DIECIOCHO DE ENERO DE DOS MIL DIECISÉIS).

XII. SEGURIDAD PÚBLICA. ES UNA FACULTAD CONCURRENTENTE QUE DEBE EJERCERSE DE MANERA COORDINADA ENTRE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO ENTÉRMINOS DE LO PREVISTO POR LOS ARTÍCULOS 21, PÁRRAFOS NOVENO Y DÉCIMO, Y 115, FRACCIÓN III, INCISO H), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XIII. SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL. ES FACULTAD DE LOS AYUNTAMIENTOS CELEBRAR CONVENIOS CON EL GOBIERNO DEL ESTADO PARA QUE ÉSTE SE HAGA CARGO TEMPORALMENTE DE AQUÉLLA O BIEN LA BRINDEN AMBOS DE MANERA CONJUNTA.

XIV. SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL. LA FACULTAD EXTRAORDINARIA Y TEMPORAL DEL PODER EJECUTIVO LOCAL PARA SU EJERCICIO IMPLICA LA TRANSMISIÓN DE ÓRDENES A LA POLICÍA PREVENTIVA MUNICIPAL Y DE TODA SU INFRAESTRUCTURA Y OPERATIVIDAD.

XV. SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL. EL DECRETO DE RATIFICACIÓN DE LA ASUNCIÓN DEL MANDO POLICIAL DE UN MUNICIPIO EMITIDO POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL, EN EL QUE ÉSTE ASUMIÓ LA INFRAESTRUCTURA Y OPERATIVIDAD DE LA POLICÍA PREVENTIVA MUNICIPAL NO VULNERA LOS ARTÍCULOS 21, FRACCIÓN VII Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XVI. SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL. FASES QUE COMPONEN LA ASUNCIÓN DEL MANDO POLICIAL MUNICIPAL POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO LOCAL (DECRETO DE RATIFICACIÓN DE LA ASUNCIÓN DEL MANDO POLICIAL DEL MUNICIPIO DE TLAQUILTENANGO EMITIDO POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL TRES DE ENERO DE DOS MIL DIECISÉIS).

XVII. SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL. ES INDELEGABLE LA FACULTAD DEL GOBERNADOR DEL ESTADO PARA EMITIR LA DECLARATORIA MEDIANTE LA CUAL EXPONE LA EXISTENCIA DE UN CASO DE FUERZA MAYOR



O ALTERACIÓN GRAVE DEL ORDEN PÚBLICO, DECRETAR LA ASUNCIÓN DEL MANDO POLICIAL AL INTERIOR DEL MUNICIPIO Y ESTABLECER LAS CONDICIONES O MODALIDADES BAJO LAS QUE DICHO MANDO SE EJERCERÁ (INVALIDEZ DEL DECRETO DE RATIFICACIÓN DE LA ASUNCIÓN DEL MANDO POLICIAL DEL MUNICIPIO DE TLAQUILTENANGO EMITIDO POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL TRES DE ENERO DE DOS MIL DIECISÉIS).

XVIII. SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL. LAS CUESTIONES OPERATIVAS DEL MANDO POLICIAL MUNICIPAL QUE ASUME DE FORMA TEMPORAL EL PODER EJECUTIVO LOCAL PUEDEN DELEGARSE EN LOS FUNCIONARIOS ESTATALES ENCARGADOS DE AQUÉLLA (DECRETO DE RATIFICACIÓN DE LA ASUNCIÓN DEL MANDO POLICIAL DEL MUNICIPIO DE TLAQUILTENANGO EMITIDO POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL TRES DE ENERO DE DOS MIL DIECISÉIS).

XIX. SEGURIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE TLAQUILTENANGO. EL DECRETO DE RATIFICACIÓN IMPUGNADO NO DELEGA LA FACULTAD DE ASUMIR EL MANDO POLICIAL MUNICIPAL, AL SIMPLEMENTE RATIFICAR LA VIGENCIA DEL DECRETO DE ASUNCIÓN DE DICHO MANDO EMITIDO CON ANTERIORIDAD (DECRETO DE RATIFICACIÓN DE LA ASUNCIÓN DEL MANDO POLICIAL DEL MUNICIPIO DE TLAQUILTENANGO EMITIDO POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL TRES DE ENERO DE DOS MIL DIECISÉIS).

XX. SEGURIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE TLAQUILTENANGO. EL DECRETO DE RATIFICACIÓN IMPUGNADO NO DELEGA LA FACULTAD SOBRE LA ASUNCIÓN DEL MANDO POLICIAL MUNICIPAL, SINO ÚNICAMENTE CUESTIONES OPERATIVAS A LAS AUTORIDADES ESTATALES EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA (DECRETO DE RATIFICACIÓN DE LA ASUNCIÓN DEL MANDO POLICIAL DEL MUNICIPIO DE TLAQUILTENANGO EMITIDO POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL TRES DE ENERO DE DOS MIL DIECISÉIS).



XXI. SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL. EL ACTO JURÍDICO MEDIANTE EL CUAL EL GOBERNADOR ASUME EXCEPCIONALMENTE EL MANDO POLICIAL DE UN MUNICIPIO DEBE ESTABLECER UN PLAZO PERENTORIO CONCRETO (DECRETO DE RATIFICACIÓN DE LA ASUNCIÓN DEL MANDO POLICIAL DEL MUNICIPIO DE TLAQUILTENANGO EMITIDO POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL TRES DE ENERO DE DOS MIL DIECISÉIS).

XXII. SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL. EL TRASLADO DE ATRIBUCIONES ORIGINARIAS EN ESTA MATERIA DE LOS MUNICIPIOS EN FAVOR DEL PODER EJECUTIVO LOCAL ES DE CARÁCTER EXCEPCIONAL, LIMITADO Y ESTRICTAMENTE TEMPORAL (DECRETO DE RATIFICACIÓN DE LA ASUNCIÓN DEL MANDO POLICIAL DEL MUNICIPIO DE TLAQUILTENANGO EMITIDO POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL TRES DE ENERO DE DOS MIL DIECISÉIS).

XXIII. SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL. CORRESPONDE AL GOBERNADOR ESTABLECER UN PLAZO PERENTORIO CONCRETO AL EMITIR LA DECLARATORIA DE ASUNCIÓN DEL MANDO POLICIAL MUNICIPAL (DECRETO DE RATIFICACIÓN DE LA ASUNCIÓN DEL MANDO POLICIAL DEL MUNICIPIO DE TLAQUILTENANGO EMITIDO POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL TRES DE ENERO DE DOS MIL DIECISÉIS).

XXIV. SEGURIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE TLAQUILTENANGO. EL DECRETO DE RATIFICACIÓN DE LA ASUNCIÓN DEL MANDO POLICIAL MUNICIPAL IMPUGNADO NO CUMPLE CON LAS CONDICIONES DE EXCEPCIONALIDAD Y TEMPORALIDAD AL NO ESTABLECER UN PLAZO PERENTORIO CONCRETO, POR LO QUE ES VIOLATORIO DE LOS ARTÍCULOS 21 Y 115, FRACCIONES III, INCISO H), Y VII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DEL DECRETO DE RATIFICACIÓN DE LA ASUNCIÓN DEL MANDO POLICIAL DEL MUNICIPIO DE TLAQUILTENANGO EMITIDO POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL TRES DE ENERO DE DOS MIL DIECISÉIS).



XXV. SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL. LOS MUNICIPIOS TIENEN PLENA CAPACIDAD PARA ADQUIRIR POR SU CUENTA ARMAMENTO Y SOLICITAR A LA AUTORIDAD FEDERAL LAS LICENCIAS COLECTIVAS REQUERIDAS PARA SU UTILIZACIÓN A FIN DE DESEMPEÑAR SUS FUNCIONES EN LA MATERIA DENTRO DE SU TERRITORIO (SEGUNDA ORDEN DE RETIRO DE ARMAMENTO EN POSESIÓN DE LA POLICÍA MUNICIPAL DE TLAQUILTENANGO PARA EL EJERCICIO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EMITIDA POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS EL DIECIOCHO DE ENERO DE DOS MIL DIECISÉIS).

XXVI. SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL. CORRESPONDE AL GOBIERNO ESTATAL PROVEER DE ARMAMENTO A UNA POLICÍA PREVENTIVA MUNICIPAL CUANDO DICHA OBLIGACIÓN FUE ASUMIDA A TRAVÉS DE UN CONVENIO CELEBRADO CON EL MUNICIPIO CONFORME AL PÁRRAFO TERCERO DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL, EN EL QUE AQUÉL SE OBLIGUE EXPRESAMENTE A ELLO (SEGUNDA ORDEN DE RETIRO DE ARMAMENTO EN POSESIÓN DE LA POLICÍA MUNICIPAL DE TLAQUILTENANGO PARA EL EJERCICIO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EMITIDA POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS EL DIECIOCHO DE ENERO DE DOS MIL DIECISÉIS).

XXVII. SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL. EL INCUMPLIMIENTO POR PARTE DEL GOBIERNO ESTATAL DE CUALQUIER OBLIGACIÓN EN ESTA MATERIA ASUMIDA A TRAVÉS DE UN CONVENIO CELEBRADO CONFORME AL PÁRRAFO TERCERO DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL GENERAL, PROVOCA UNA VULNERACIÓN A LAS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES ORIGINARIAS DEL MUNICIPIO (SEGUNDA ORDEN DE RETIRO DE ARMAMENTO EN POSESIÓN DE LA POLICÍA MUNICIPAL DE TLAQUILTENANGO PARA EL EJERCICIO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EMITIDA POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS EL DIECIOCHO DE ENERO DE DOS MIL DIECISÉIS).

XXVIII. SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL. LAS CONTRAPRESTACIONES PACTADAS ENTRE MUNICIPIO Y ESTADO EN LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN EN LA MATERIA TIENEN LA LIMITANTE EXPRESA DE SER TEMPORALES E IMPLÍCITA DE NO PODER CONTRAVENIR EL ORDEN



CONSTITUCIONAL (SEGUNDA ORDEN DE RETIRO DE ARMAMENTO EN POSESIÓN DE LA POLICÍA MUNICIPAL DE TLAQUILTENANGO PARA EL EJERCICIO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EMITIDA POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS EL DIECIOCHO DE ENERO DE DOS MIL DIECISÉIS).

XXIX. SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL. ES VÁLIDA LA CONTRAPRESTACIÓN PACTADA EN LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN EN LA MATERIA A CARGO DEL ESTADO DE PROVEER DE ARMAMENTO A UNA POLICÍA PREVENTIVA MUNICIPAL (SEGUNDA ORDEN DE RETIRO DE ARMAMENTO EN POSESIÓN DE LA POLICÍA MUNICIPAL DE TLAQUILTENANGO PARA EL EJERCICIO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EMITIDA POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS EL DIECIOCHO DE ENERO DE DOS MIL DIECISÉIS).

XXX. SEGURIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE TLAQUILTENANGO. LA ORDEN IMPUGNADA RELATIVA AL RETIRO DE ARMAMENTO EN POSESIÓN DE LA POLICÍA MUNICIPAL EMITIDA POR EL GOBERNADOR DEL ESTADO NO VULNERA LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DEL MUNICIPIO ACTOR, AL NO ENCONTRARSE VIGENTE UN CONVENIO CELEBRADO CON EL GOBIERNO DEL ESTADO CONFORME AL PÁRRAFO TERCERO DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL GENERAL, EN EL QUE ÉSTE SE OBLIGUE EXPRESAMENTE A ELLO (SEGUNDA ORDEN DE RETIRO DE ARMAMENTO EN POSESIÓN DE LA POLICÍA MUNICIPAL DE TLAQUILTENANGO PARA EL EJERCICIO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EMITIDA POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS EL DIECIOCHO DE ENERO DE DOS MIL DIECISÉIS).

XXXI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SENTENCIA DE INVALIDEZ DEL DECRETO DE RATIFICACIÓN IMPUGNADO QUE TIENE COMO EFECTO LA TERMINACIÓN INMEDIATA DEL MANDO POLICIAL DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS SOBRE LA POLICÍA PREVENTIVA DEL MUNICIPIO DE TLAQUILTENANGO (INVALIDEZ DEL DECRETO DE RATIFICACIÓN DE LA ASUNCIÓN DEL MANDO POLICIAL DEL MUNICIPIO DE TLAQUILTENANGO EMITIDO POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL TRES DE ENERO DE DOS MIL DIECISÉIS).



XXXII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL GOBIERNO ESTATAL Y AL PRESIDENTE MUNICIPAL PARA QUE LLEVEN A CABO TODOS LOS ACTOS NECESARIOS DENTRO DE SU ÁMBITO DE COMPETENCIAS PARA ASEGURAR LA CONTINUIDAD DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE SEGURIDAD PÚBLICA AL INTERIOR DEL MUNICIPIO DE TLAQUILTENANGO (INVALIDEZ DEL DECRETO DE RATIFICACIÓN DE LA ASUNCIÓN DEL MANDO POLICIAL DEL MUNICIPIO DE TLAQUILTENANGO EMITIDO POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL TRES DE ENERO DE DOS MIL DIECISÉIS).

XXXIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DEL DECRETO IMPUGNADO NO INHIBE LA FACULTAD CONSTITUCIONAL DEL AYUNTAMIENTO DE CELEBRAR UN NUEVO CONVENIO CON EL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA QUE SEA ÉSTE EL QUE SE ENCARGUE DE PRESTAR EL SERVICIO DE SEGURIDAD PÚBLICA DE FORMA TEMPORAL, O BIEN, PARA QUE AMBAS AUTORIDADES LO EJERZAN DE FORMA COORDINADA (INVALIDEZ DEL DECRETO DE RATIFICACIÓN DE LA ASUNCIÓN DEL MANDO POLICIAL DEL MUNICIPIO DE TLAQUILTENANGO EMITIDO POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADO EL TRES DE ENERO DE DOS MIL DIECISÉIS).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 1/2016. MUNICIPIO DE TLAQUILTENANGO, MORELOS. 4 DE MARZO DE 2020. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EMITIÓ SU VOTO CON RESERVAS. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO NARVÁEZ MEDÉCIGO.

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al cuatro de marzo de dos mil veinte, emite la siguiente



Sentencia

Mediante la que se resuelven los autos relativos a la controversia constitucional 1/2016, promovida por el Municipio de Tlaquiltenango, Morelos, contra los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos.

I. Antecedentes

1. Hechos que dieron lugar a la controversia. El seis de febrero de dos mil trece el Municipio de Tlaquiltenango, Morelos –a través del entonces presidente municipal y del secretario del Ayuntamiento– suscribió un convenio con el Gobierno del Estado de Morelos para que sus autoridades asumieran parcialmente las funciones de coordinación, manejo, operación, supervisión y control de la policía preventiva de ese Municipio.¹ El convenio tenía como principal propósito coadyuvar con la integración del mando único policial en dicha entidad federativa y, de acuerdo con la cláusula vigésima tercera, su vigencia duraría hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil quince, fecha en la que concluía el periodo de gobierno de los integrantes del Ayuntamiento.

2. El dieciocho de abril de dos mil trece las autoridades municipales de Tlaquiltenango y el titular de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Morelos firmaron un contrato de comodato con el objeto de dotar a la autoridad municipal de armamento, cartuchos, radios de comunicación y equipo anti motín para la prestación del servicio de seguridad pública en dicho Municipio.² El armamento se encontraba amparado en la Licencia Oficial Colectiva No. 145 otorgada por la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) a la Secretaría de Seguridad Pública de Morelos. En el contrato se estipuló que éste tendría vigencia hasta el término del mandato de la administración municipal que lo suscribía.³

3. El veintiocho de enero de dos mil quince –es decir, casi un año antes de que concluyera el mandato de los integrantes del Ayuntamiento de Tlaquiltenango– el gobernador del Estado de Morelos, en ejercicio de la atribución

¹ Cuaderno principal de la controversia constitucional 1/2016, fojas 627 a 640.

² *Ibíd.*, fojas 309 a 318.

³ *Ibíd.*, foja 316.



establecida en el artículo 115, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución Federal), emitió un decreto por medio del cual asumía de forma temporal e inmediata el mando de la policía municipal de esa demarcación (en adelante decreto de asunción del mando policial).⁴ El instrumento obligaba a todos los policías municipales de Tlaquiltenango a acatar únicamente las órdenes que emitiera el mando estatal, ya sea directamente el gobernador o a través de la Secretaría de Gobierno o la Comisión Estatal de Seguridad Pública. La medida se justificó en las condiciones excepcionales de inseguridad que imperaban en el Municipio de Tlaquiltenango y determinó su vigencia hasta que la situación de hecho que la originara hubiera cesado a juicio del Poder Ejecutivo Local.

4. El cinco de febrero de dos mil quince, con motivo de la entrada en vigor del decreto de asunción del mando policial, el armamento y los cartuchos que habían sido otorgados en comodato al Ayuntamiento de Tlaquiltenango (supra párrafo 2), así como diversas armas largas que habían sido adquiridas por el Gobierno del Estado de Morelos específicamente para la policía de ese Municipio, fueron trasladados al Depósito General de Armamento de la Comisión Estatal de Seguridad Pública de Morelos y entregados para su resguardo y distribución al encargado del despacho del Mando Único Policial Estatal en Tlaquiltenango.⁵

5. El treinta de diciembre de dos mil quince rindieron protesta al cargo los nuevos integrantes del Ayuntamiento de Tlaquiltenango, Morelos, electos para el periodo que transcurriría del primero de enero de dos mil dieciséis al primero de diciembre de dos mil dieciocho.⁶

6. El dos de enero de dos mil dieciséis, fue asesinada en su domicilio la presidenta municipal de Temixco, también Estado de Morelos. Al día siguiente, con motivo de estos hechos, el gobernador del Estado de Morelos emitió un

⁴ "Decreto por el que se emite la declaratoria mediante la cual se asume por el Gobernador Constitucional del Estado de Morelos, de manera inmediata y transitoria, el mando policial municipal de Tlaquiltenango, Morelos; como un caso de fuerza mayor ante las alteraciones graves al orden público suscitadas a recientes fechas", Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, de veintiocho de enero de dos mil quince, sexta época, número 5237. Véase ibíd., fojas 167 a 170.

⁵ Ibíd., fojas 924 a 926.

⁶ Ibíd., fojas 90 a 96.



nuevo decreto por medio del cual ratificaba la asunción del mando de la Policía Municipal de Tlaquiltenango (en adelante decreto de ratificación)⁷ que se había determinado casi un año atrás. Justificó la prolongación de la medida en una causa de fuerza mayor y en la alteración grave del orden público que se extendía sobre todos los Municipios de la entidad federativa, así como en el cambio de administración municipal. Señaló que el decreto de ratificación era necesario para dejar en claro que las funciones de seguridad pública en Tlaquiltenango seguirían a cargo de la autoridad estatal y –al igual que había sucedido en el decreto de asunción del mando policial– determinó su vigencia hasta que la situación de hecho que lo originaba hubiera cesado a juicio del Poder Ejecutivo Local.

7. Presentación de la demanda. El seis de enero de dos mil dieciséis el Municipio de Tlaquiltenango, Morelos –a través de su nuevo presidente municipal y de su nueva síndica– promovió controversia constitucional en contra del gobernador, el secretario de Gobierno, el comisionado estatal de Seguridad Pública y el director del Periódico Oficial "Tierra y Libertad", todos del Estado de Morelos.⁸ En su demanda señaló como actos reclamados tanto el decreto de asunción del mando policial de veintiocho de enero de dos mil quince (supra párrafo 3) como el decreto de ratificación de tres de enero de dos mil dieciséis (supra párrafo 6), solicitando además la suspensión de los mismos.⁹

8. Admisión de la demanda y negativa de suspensión. El siete de enero de dos mil dieciséis el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente relativo a la controversia constitucional, registrarla con el número de expediente **1/2016** y turnarla al Ministro Javier Laynez Potisek para que se encargara de instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.¹⁰

⁷ "Decreto a través del cual se ratifica la vigencia del diverso por el que se emite la declaratoria mediante la cual se asume por el Gobernador Constitucional del Estado de Morelos, de manera inmediata y temporal, el mando policial municipal de Tlaquiltenango, Morelos; como un caso de fuerza mayor ante las alteraciones graves del orden público suscitadas en recientes fechas", Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, de tres de enero de dos mil dieciséis, sexta época, número 5358. Véase ibíd., fojas 151 y 152.

⁸ Ibíd., fojas 1 a 75.

⁹ Ibíd., fojas 75 a 84.

¹⁰ Ibíd., foja 238.



9. Al día siguiente el Ministro instructor admitió la demanda únicamente en contra del Poder Ejecutivo de Morelos, al determinar que el secretario de Gobierno, el comisionado estatal de Seguridad Pública y el director del Periódico Oficial eran dependencias subordinadas a aquél. Consecuentemente, ordenó emplazar a juicio al gobernador de Morelos para que formulase su contestación, así como dar vista al procurador general de la República para que manifestara lo que correspondiera a su representación.¹¹ Por otra parte, en esa misma fecha el Ministro instructor emitió un acuerdo en el que negó la suspensión de los actos que había sido solicitada por el Municipio actor.¹²

10. Hechos supervinientes. Al decir de la parte actora, el dieciocho de enero de dos mil dieciséis la Comisión Estatal de Seguridad Pública de Morelos retiró todo el armamento asignado por el mando estatal a la Policía Municipal de Tlaquiltenango y lo trasladó a sus instalaciones.¹³ La comisión justificó la medida en la realización de una manifestación el día anterior en el que personas no autorizadas habían tomado por la fuerza las instalaciones de la base de la policía municipal e intentado romper la cerradura del depósito de armamento.¹⁴

11. Ampliación de la demanda. El veintinueve de enero de dos mil dieciséis, el Municipio actor presentó un escrito que denominó "de ampliación de demanda".¹⁵ En dicho documento, por una parte, amplió los conceptos de invalidez esgrimidos contra los dos decretos impugnados previamente en la controversia constitucional y, por otra, impugnó la constitucionalidad de los siguientes actos:

A. Del Congreso del Estado de Morelos, el primer párrafo del artículo 50 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos.

B. Del gobernador del Estado de Morelos, las órdenes de retirar el armamento asignado a la policía del Municipio de Tlaquiltenango.

¹¹ *Ibíd.*, fojas 239 a 241.

¹² Cuaderno del incidente de suspensión en la controversia constitucional 1/2016, fojas 117 a 120.

¹³ Cuaderno principal de la controversia constitucional 1/2016, foja 272.

¹⁴ *Ibíd.*, fojas 876 y 940.

¹⁵ *Ibíd.*, fojas 269 a 308.



C. Del secretario general del Gobierno del Estado de Morelos, la ejecución y cumplimiento tanto de los decretos impugnados en la demanda inicial como de las órdenes de retirar armamento a la Policía Municipal de Tlaquiltenango.

12. Desechamiento de la ampliación de demanda e interposición de recurso de reclamación. Mediante auto de dos de febrero siguiente el Ministro instructor desechó por improcedente la ampliación de la demanda. Consideró que los actos reclamados no constituían hechos nuevos ni supervenientes en el juicio y, por tanto, que el Municipio actor debía haberlos incluido en su escrito inicial de demanda.¹⁶

13. Inconforme con dicha determinación, el dieciséis de febrero de dos mil dieciséis, el Municipio actor interpuso recurso de reclamación, mismo que fue registrado bajo el número de expediente **6/2016-CA** y turnado a la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, integrante de la Primera Sala, para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.¹⁷

14. Contestación a la demanda. El veintiséis de febrero de dos mil dieciséis el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos presentó su contestación a la demanda de controversia constitucional,¹⁸ misma que fue agregada con sus anexos al expediente mediante acuerdo de veintinueve de febrero siguiente.¹⁹ En dicho acuerdo el Ministro instructor también reservó señalar fecha para la audiencia de pruebas y alegatos hasta tanto no se resolviera el recurso de reclamación 6/2016-CA.

15. Resolución del recurso de reclamación. El seis de julio de dos mil dieciséis la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el recurso de reclamación 6/2016-CA en el sentido de **revocar el auto recurrido** y devolver los autos para el efecto de **admitir la ampliación de demanda** presentada por el Municipio actor.²⁰ En relación con el artículo 50 de la Ley del

¹⁶ *Ibid.*, fojas 327 a 330.

¹⁷ *Ibid.*, foja 651.

¹⁸ *Ibid.*, fojas 337 a 367.

¹⁹ *Ibid.*, fojas 641 y 642.

²⁰ *Ibid.*, fojas 646 a 656.



Sistema Nacional de Seguridad Pública de Morelos, la Primera Sala consideró que el actor lo impugnaba con motivo de su primer acto de aplicación y, por consiguiente, al encontrarse aún dentro del plazo para promover la controversia, también estaba en posibilidad de incluirlo al complementar la demanda contra sus actos de aplicación. En relación con las órdenes de retiro de armamento y los actos de ejecución impugnados, en cambio, la Primera Sala estimó que no se estaba ante un supuesto manifiesto e indudable de improcedencia, pues no podía establecerse claramente que no se tratara de hechos nuevos o supervenientes.

16. Admisión de la ampliación y contestación de los Poderes demandados. En cumplimiento a la resolución de la Primera Sala, el veinticuatro de octubre de dos mil dieciséis el Ministro instructor admitió la ampliación de demanda, tuvo también como demandado al Poder Legislativo del Estado de Morelos, emplazó a los dos Poderes demandados con ambos escritos del Municipio actor para que presentaran su contestación y, finalmente, les requirió copia certificada tanto de los antecedentes legislativos de los decretos impugnados como de las documentales relacionadas con los actos combatidos.²¹

17. El veintisiete de diciembre de dos mil dieciséis y el seis de enero de dos mil diecisiete, respectivamente, los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos presentaron sendos escritos²² donde dieron contestación tanto a la demanda como a su ampliación, mismos que fueron agregados al expediente mediante auto de nueve de enero de dos mil diecisiete.²³ En dicho auto el Ministro instructor les requirió de nueva cuenta y bajo apercibimiento de multa la documentación previamente solicitada.

18. Audiencia pública, alegatos y cierre de instrucción. Una vez desahogados los requerimientos de documentación, el veintisiete de abril de dos mil diecisiete 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

²¹ *Ibid.*, fojas 667 a 668.

²² *Ibid.*, fojas 689 a 707 y 760 a 782, respectivamente.

²³ *Ibid.*, fojas 942 a 944.



Estados Unidos Mexicanos (en adelante ley reglamentaria). En ella se hizo relación de los autos, se tuvieron por admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos formulados por la parte actora y se puso el expediente en estado de resolución.²⁴

19. Radicación en la Segunda Sala. El once de febrero de dos mil veinte, el Ministro instructor solicitó al Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la radicación del asunto en la Segunda Sala, en razón de que se consideraba innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.²⁵ Dicha solicitud fue aceptada mediante acuerdo de trece de febrero siguiente.²⁶

20. El dieciocho de febrero de dos mil veinte, el presidente de la Segunda Sala emitió un acuerdo para que ésta se avocara al conocimiento de la presente controversia constitucional.²⁷

II. Competencia

21. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal;²⁸ 10, fracción I, y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,²⁹ así como en los puntos segundo, fracción I, tercero y quinto, del Acuerdo

²⁴ *Ibíd.*, fojas 982 a 984.

²⁵ *Ibíd.*, foja 996.

²⁶ *Ibíd.*, foja 997.

²⁷ *Ibíd.*, foja 999.

²⁸ **Artículo 105 de la Constitución Federa:** "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. ..."

²⁹ **Artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:** "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 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: "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: ...



General Plenario Número 5/2013,³⁰ pues la parte actora es un Municipio que cuestiona la constitucionalidad de actos emitidos por los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado al que pertenece y, como se explicará enseguida, en el juicio deberá sobreseerse en relación con la norma general impugnada, por lo que resulta innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

22. Sirve como sustento a lo anterior la jurisprudencia de la Segunda Sala de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENEN COMPETENCIA PARA RESOLVERLAS AUN RESPECTO DEL FONDO, CUANDO EN ELLAS INTERVENGA UN MUNICIPIO Y NO SUBSISTA PROBLEMA DE CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL (INTERPRETACIÓN DEL ACUERDO GENERAL PLENARIO 5/2001).",³¹ así como la tesis aislada de la Segunda Sala de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. COMPETENCIA DE LAS SALAS DE LA SUPREMA

"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. ..."

³⁰ **"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;"

"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."

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

³¹ Jurisprudencia con clave 2a./J. 151/2007, cuyo texto es "El séptimo párrafo del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la facultad del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre sus Salas de los asuntos que le compete conocer, para una mayor prontitud en su despacho y una mejor impartición de justicia. En esta tesisura, los considerandos del Acuerdo General Número 5/2001, del Tribunal 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, revelan como uno de sus objetivos esenciales



CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA CONOCER DE ELLAS, CONFORME AL ACUERDO GENERAL PLENARIO 5/2001, REFORMADO POR EL DIVERSO 3/2008.³²

III. Legitimación

23. Legitimación activa. De acuerdo con el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria,³³ el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo. En el caso, la demanda fue suscrita por Enrique Alonso Plascencia

que el Pleno destine sus esfuerzos a los asuntos de mayor importancia para el orden jurídico nacional; en ese orden de ideas, la fracción I de su punto tercero le reserva el conocimiento de las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y los recursos interpuestos en ellas, cuando sea necesaria su intervención, siendo este último un concepto jurídico indeterminado cuya valoración y aplicación queda al prudente arbitrio de las Salas, quienes ejercerán su facultad de tal forma que se adapte a las exigencias sociales. Por otra parte, en atención a que los Municipios son quienes promueven más controversias constitucionales, a fin de propiciar una resolución pronta de los asuntos en los que sean parte y cumplir con lo dispuesto en los artículos 17 y 94 de la Constitución Federal, el indicado acuerdo debe interpretarse en el sentido de que las Salas tienen competencia para resolver controversias constitucionales, aun respecto del fondo, siempre que se den las siguientes condiciones: a) Que no subsista un problema relativo a la constitucionalidad de una norma general, ya que la declaración de invalidez relativa requiere de un quórum calificado de cuando menos 8 votos, de conformidad con el artículo 42 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y b) Que se trate de alguna de las controversias constitucionales previstas en los incisos b), f), g) e i) de la fracción I del referido artículo 105, es decir, de conflictos en los que intervenga un Municipio.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, agosto de dos mil siete, página 1125, «con número de registro digital: 171815».

³² Tesis aislada con clave 2a. XXV/2012 (10a.), cuyo texto es: "El punto tercero, fracción I, del Acuerdo General Número 5/2001 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reformado mediante el diverso Acuerdo General Plenario Número 3/2008, autoriza a las Salas de este Alto Tribunal a resolver las controversias constitucionales en las que deba sobreseerse y en las que no se impugnen normas de carácter general. En este sentido, aun cuando en una controversia constitucional se impugnen normas de carácter general, si se sobresee respecto de éstas y subsiste únicamente el análisis constitucional de actos, también se surte la competencia de las Salas para conocer del asunto.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VII, Tomo 2, abril de dos mil doce, página 1275, «con número de registro digital: 2000539».

³³ **Artículo 11 de la ley reglamentaria:** "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. ..."



y Yasmín Vázquez Flores en su carácter de presidente y síndica municipal, respectivamente, del Municipio de Tlaquiltenango, Morelos. Acreditaron su personalidad con la presentación de la copia certificada de la constancia de mayoría de la elección de Ayuntamiento de dicho Municipio, expedida por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.³⁴

24. Si en términos de los artículos 5 Bis, fracción I y 38, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos,³⁵ los Ayuntamientos de dicha entidad tienen expresamente la atribución de representar jurídicamente a los Municipios y promover las controversias constitucionales previstas en el artículo 105 de la Constitución Federal, entonces se tiene por acreditada la legitimación activa del Municipio de Tlaquiltenango. En consecuencia, **se desestima** la causa de improcedencia hecha valer por el gobernador del Estado de Morelos respecto a la presunta falta de legitimación del Municipio actor.

25. Legitimación pasiva. El artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria establece que tendrá el carácter de demandado en la controversia constitucional la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la impugnación.³⁶ Dado que en la tramitación de la presente controversia se tuvieron como partes demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos, en términos del artículo 11 de la ley reglamentaria³⁷ procede analizar la personalidad de cada uno de los funcionarios que comparecen en representación de dichas autoridades.

³⁴ Cuaderno principal de la controversia constitucional 1/2016, foja 88.

³⁵ **Artículo 5 Bis de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos:** "Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"I. Ayuntamiento: el órgano colegiado y deliberante en el que se deposita el gobierno y la representación jurídica y política del Municipio, integrada por el presidente municipal, síndico y regidores; ..."

Artículo 38 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos: "Los Ayuntamientos tienen a su cargo el gobierno de sus respectivos Municipios, por lo cual están facultados para: ...

"II. Promover ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que señale la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las controversias constitucionales."

³⁶ **Artículo 10 de la ley reglamentaria:** "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; ..."

³⁷ Véase supra nota 33.



26. Por un lado, en representación del Poder Ejecutivo de Morelos comparecieron José Anuar González Cianci Pérez, encargado del despacho de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Estatal, y Octavio Ibarra Ávila, director general de Asuntos Constitucionales y Amparo de esa dependencia. Mientras que el primero de ellos acreditó su personalidad mediante la presentación de un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad, correspondiente al nueve de septiembre de dos mil quince, en el que consta la publicación de su nombramiento,³⁸ el segundo lo hizo a través de la presentación de una copia certificada de su nombramiento.³⁹ Si, por una parte, de acuerdo con el artículo 38, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, la Consejería Jurídica tiene la atribución de representar al gobernador de dicha entidad en las acciones y controversias establecidas en el artículo 105 de la Constitución Federal⁴⁰ y, por otra parte, conforme al artículo 16, fracción I, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Estatal, al titular de la Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo le corresponde llevar la representación jurídica del Poder Ejecutivo de Morelos en todos los juicios en que participe como parte en materia procesal constitucional,⁴¹ entonces es claro que ambos funcionarios cuentan con legitimación para comparecer en representación del Poder Ejecutivo demandado.

27. Por otro lado, en representación del Poder Legislativo del Estado de Morelos compareció la diputada Beatriz Vicera Alatriscote en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado. Esta calidad fue acreditada con copia certificada del acta de la sesión del doce de octubre de dos mil dieciséis en la que el Pleno del Congreso de Morelos la designó en dicho puesto.⁴²

³⁸ Cuaderno principal de la controversia constitucional 1/2016, foja 379.

³⁹ Ibid., foja 387.

⁴⁰ **Artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos:** "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; ..."

⁴¹ **Artículo 16 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado de Morelos:** "Al titular de la Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo le corresponden las siguientes atribuciones específicas: I. Intervenir con la representación jurídica del Poder Ejecutivo Estatal en todos los juicios o negocios en que participe como parte o con cualquier carácter que afecten su patrimonio o tenga interés jurídico en materia procesal constitucional; ...

⁴² Cuaderno principal de la controversia constitucional 1/2016, foja 743



Si de acuerdo con el artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, el presidente de la Mesa Directiva del Congreso tiene la atribución de representar jurídicamente al Poder Legislativo de dicha entidad en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente,⁴³ entonces también es claro que dicha funcionaria está legitimada para comparecer en la presente controversia en representación del Congreso Local demandado.

IV. Precisión de los actos impugnados

28. En términos de lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria,⁴⁴ procede fijar 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. De las afirmaciones de las partes, así como de las diversas constancias que obran en el expediente se advierte que en la controversia constitucional fueron impugnados y se acredita la existencia de los siguientes actos:

A. Del Poder Legislativo del Estado de Morelos, se impugna el artículo 50 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos,⁴⁵ con motivo

⁴³ **Artículo 36 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos:** "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; ..."

⁴⁴ **Artículo 41 de la ley reglamentaria:** "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; ..."

⁴⁵ **Artículo 50 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública de Morelos:** "El mando supremo de las Instituciones de Seguridad Pública del Gobierno del Estado, corresponde al gobernador, quien delega el ejercicio de esta función en el ámbito de sus competencias en el secretario de Gobierno, en el comisionado estatal de Seguridad Pública y en el fiscal general del Estado de Morelos, para los efectos de llevar a cabo lo dispuesto en el presente ordenamiento y las demás leyes aplicables.

"El mando directo e inmediato de la policía municipal corresponde a los presidentes municipales, de conformidad con lo establecido en esta ley y los reglamentos que de ella deriven, en los cuales se establecerán entre otros rubros los siguientes:

"a) La definición específica de funciones y responsabilidades de las instituciones policiales municipales y estatales en la prevención, atención de emergencias e investigación y combate a la delincuencia;



de su alegado primer acto de aplicación. Su existencia queda acreditada con la copia certificada del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno del Estado de Morelos de veinticuatro de agosto de dos mil nueve, fecha en que fue publicado dicho precepto.⁴⁶

B. Del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, se impugna el Decreto de Asunción del Mando Policial del Municipio de Tlaquiltenango publicado el veintiocho de enero de dos mil quince. Su existencia queda acreditada con la copia certificada del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno del Estado de Morelos de esa misma fecha.⁴⁷

C. Del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, se impugna el decreto de ratificación de la asunción del mando policial del Municipio de Tlaquiltenango publicado el tres de enero de dos mil dieciséis. Su existencia queda acreditada con la copia certificada del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno del Estado de Morelos de esa misma fecha.⁴⁸

D. Del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, se impugnan los actos de cumplimiento y ejecución de los dos decretos recién referidos. Su existencia debe presumirse en términos del artículo 30 de la ley reglamentaria,⁴⁹ pues la autoridad demandada no se refirió a ellos en su contestación al escrito de ampliación de la demanda donde se señalaron como actos impugnados, acción a

"b) Los protocolos de comunicación interinstitucional bajo una estrategia homologada con el Sistema Nacional de Seguridad Pública;

"c) Los mecanismos homologados de evaluación y tableros de indicadores de desempeño;

"d) Los mecanismos de coordinación para la atención eficiente de contingencias entre el Estado y los Municipios;

"El gobernador en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público podrá dictar órdenes a las policías municipales, las que serán acatadas en términos de lo previsto por el artículo 115 fracción VII, de la Constitución General y el artículo 70, fracción XXIX, de la Constitución Local."

⁴⁶ Cuaderno principal de la controversia constitucional 1/2016, foja 801.

⁴⁷ *Ibid.*, fojas 167 a 170.

⁴⁸ *Ibid.*, fojas 151 y 152.

⁴⁹ **Artículo 30 de la ley reglamentaria:** "La falta de contestación de la demanda o, en su caso, de la reconvencción dentro del plazo respectivo, hará presumir como ciertos los hechos que se hubieren señalado en ellas, salvo prueba en contrario, siempre que se trate de hechos directamente imputados a la parte actora o demandada, según corresponda."



la que se encontraba obligada en términos del artículo 23, fracción I, de ese mismo ordenamiento,⁵⁰ sin que haya alguna prueba en sentido contrario.

E. Del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, se impugnan la emisión y ejecución de las órdenes de retirar el armamento en posesión de la Policía Municipal de Tlaquiltenango para el ejercicio de la función de seguridad pública. Únicamente queda acreditada la existencia de dos órdenes en este sentido:

1. La primera orden se acredita con copia certificada del acta circunstanciada de once de diciembre de dos mil catorce por medio de la cual se hace constar que, para garantizar su preservación, el armamento otorgado en comodato a la parte actora se trasladó al Depósito General de Armamento de la Comisión Estatal de Seguridad Pública de Morelos.⁵¹

2. La segunda orden se tiene por acreditada en razón de que, por un lado, el Municipio actor señala en su escrito de ampliación de demanda que a partir del dieciocho de enero de dos mil dieciséis el mando estatal retiró todo el armamento a la Policía Municipal de Tlaquiltenango⁵² y, por otro lado, el Poder Ejecutivo demandado reconoce en su contestación que ese retiro de armamento a la policía municipal obedecía, entre otras razones, a hechos ocurridos la noche anterior a esa fecha.⁵³ Conviene aquí precisar que para determinar la existencia de esta segunda orden de desarme no se tienen en cuenta ni el oficio de renovación de la Licencia Oficial Colectiva No. 145 otorgada por la SEDENA fechado el treinta y uno de marzo de dos mil dieciséis,⁵⁴ ni tampoco el recibo de extracción del depósito de armas de la región sur poniente de la Policía Preventiva Estatal fechado el veinticuatro de agosto siguiente.⁵⁵ Aunque estos dos elementos fueron aportados por la parte demandada como sustento a la constitucionalidad de su

⁵⁰ **Artículo 23 de la ley reglamentaria:** "El escrito de contestación de demanda deberá contener, cuando menos:

"I. La relación precisa de cada uno de los hechos narrados por la parte actora, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, y ..."

⁵¹ Cuaderno principal de la controversia constitucional 1/2016, fojas 916 a 919.

⁵² *Ibid.*, foja 272.

⁵³ *Ibid.*, fojas 764 a 769.

⁵⁴ *Ibid.*, fojas 932 a 935.

⁵⁵ *Ibid.*, fojas 929 a 931.



actuar, se refieren únicamente a hechos ocurridos con posterioridad a la fecha de la presente impugnación y, por consiguiente, tales documentos evidentemente no pueden estar referidos a los actos controvertidos por la parte actora.

V. Oportunidad

29. La impugnación de los actos reclamados en una controversia constitucional debe hacerse dentro de los plazos establecidos por los artículos 21 y 27 de la ley reglamentaria,⁵⁶ pues de lo contrario se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de ese mismo ordenamiento legal⁵⁷ y deberá **sobreseerse** respecto de ellos en términos del diverso artículo 20, fracción II, de la propia ley reglamentaria.⁵⁸ En atención a que en la demanda y su ampliación se señalaron diversos actos como reclamados, el análisis de la oportunidad en su impugnación se hará atendiendo a cada uno de ellos.

A

30. Artículo 50 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos. El precepto legal fue impugnado con motivo de su primer acto de aplicación al Municipio actor en la porción normativa que establece que: "*el mando*

⁵⁶ **Artículo 21 de la ley reglamentaria:** "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 ..."

Artículo 27 de la ley reglamentaria: "El actor podrá ampliar su demanda dentro de los quince días siguientes al de la contestación si en esta última apareciere un hecho nuevo, o hasta antes de la fecha de cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente. La ampliación de la demanda y su contestación se tramitarán conforme a lo previsto para la demanda y contestación originales."

⁵⁷ **Artículo 19 de la ley reglamentaria:** "Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

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

⁵⁸ **Artículo 20 de la ley reglamentaria:** "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; ..."



supremo de las Instituciones de Seguridad Pública del Gobierno del Estado, corresponde al gobernador". Al respecto, resulta claro que la impugnación **es extemporánea** en términos de la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria, pues incluso suponiendo que se tratara de una norma general que requiriera de un ulterior acto de aplicación para surtir sus efectos, el plazo del Municipio de Tlaquiltenango para impugnarla habría vencido desde el doce de marzo de dos mil quince, es decir, treinta días hábiles después del día siguiente al de la publicación del decreto de asunción del mando policial que se señaló como su primer acto de aplicación. Si el artículo impugnado no fue controvertido por el Municipio actor sino hasta el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, es decir, más de un año después de que se produjo su alegado primer acto de aplicación en perjuicio del Municipio de Tlaquiltenango, entonces es evidente que la impugnación se hizo fuera del plazo legal establecido y, por consiguiente, que la controversia constitucional **es improcedente** en relación con dicho precepto legal.

31. No es obstáculo a la anterior conclusión que también el decreto de ratificación de tres de enero de dos mil dieciséis controvertido aquí por el Municipio actor (supra párrafo 28, **C**) se haya fundado en el precepto legal impugnado, pues la ley reglamentaria prevé expresamente que el plazo para impugnar una norma general empieza a correr a partir de su primer acto de aplicación al actor. Dado que el segundo decreto constituye, en cambio, un acto ulterior de aplicación de dicho precepto legal al Municipio de Tlaquiltenango, el mismo es irrelevante para efectos del cómputo del plazo legal para impugnar esa norma general. En este sentido resulta aplicable la jurisprudencia del Pleno de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA UN SEGUNDO O ULTERIOR ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA."⁵⁹

32. Tampoco es obstáculo a esta conclusión que el Municipio actor señale que dicha norma general había sido aplicada a un Ayuntamiento distinto. En términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal, el ente al que se le confiere la legitimación para defender atribuciones en controversia constitucional frente al acto de algún Estado o de un órgano de la Federación

⁵⁹ Jurisprudencia con clave P./J. 121/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, noviembre de dos mil seis, página 878, «con número de registro digital: 173937».



es el *Municipio* como tal, no el *Ayuntamiento* específico que lo gobierna en un momento dado. Así, las consecuencias jurídicas de una norma estatal para los efectos de su impugnación por esta vía deben entenderse generadas a cada Municipio independientemente de los funcionarios específicos que integren sus órganos de gobierno. Sostener lo contrario equivaldría a aceptar que cualquier cambio de administración municipal extinguiera las obligaciones que tiene cada Municipio como persona jurídica, conclusión que simplemente no tiene sustento constitucional alguno y que haría impracticable la tutela jurisdiccional de atribuciones constitucionales de todos los niveles de gobierno.

B

33. Decreto de asunción del mando policial. En tanto que este primer decreto representa el alegado primer acto de aplicación de la norma general reclamada en la presente controversia, su impugnación corre la misma suerte que la del precepto legal recién referido. Como correctamente sostiene el demandado, el Decreto de asunción de mando policial reclamado al Poder Ejecutivo de Morelos fue publicado en el Diario Oficial "Tierra y Libertad" de esa entidad federativa el día veintiocho de enero de dos mil quince. De este modo, en términos del artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria, el plazo de treinta días hábiles para su impugnación transcurrió del veintinueve de enero al doce de marzo del año dos mil quince. Dado que el escrito de demanda donde se cuestiona su constitucionalidad fue presentado el seis de enero de dos mil dieciséis, claramente su impugnación fue hecha fuera del plazo legal y, por tanto, la controversia constitucional también **es improcedente** en relación con dicho decreto.

34. No es obstáculo a esta conclusión que el Municipio actor manifieste que sí podía impugnar la constitucionalidad del decreto debido a que se trataba de una norma de carácter general hetero-aplicativa y la nueva composición del Cabildo había iniciado sus labores después de la publicación de la misma. Por una parte, contrariamente a lo que señala el Municipio actor, el decreto de asunción del mando policial no tiene el carácter de norma general ni requiere de un acto ulterior de aplicación para tener efectos. Al resolver la controversia constitucional 55/2017, esta Segunda Sala analizó la naturaleza jurídica de un decreto con características prácticamente idénticas al aquí impugnado y concluyó



que no debía ser considerado como una norma de carácter general.⁶⁰ Allí se señaló que si bien un acto de esta naturaleza podía tener rasgos materialmente legislativos, el mismo carecía de las características de generalidad, permanencia y abstracción que distinguen a las normas generales, por lo que se llegó a la conclusión de que se trataba solamente de un acto jurídico con efectos particularizados. Dada la similitud entre ambos decretos, en este caso se debe sostener la misma conclusión.

35. Tampoco es obstáculo para concluir la improcedencia de la controversia constitucional en relación con este acto que el diverso decreto de ratificación de tres de enero de dos mil dieciséis (supra párrafo 28, **C**) establezca en su artículo primero transitorio la ratificación y la continuidad de la vigencia del decreto de asunción del mando policial. Contrariamente a lo que sugiere la parte actora, la remisión de un decreto posterior a uno anterior no implica que se abra una nueva oportunidad para que el Municipio actor pueda otra vez impugnar la validez del más antiguo, pues bastaría entonces la mera referencia posterior para poder cuestionar de manera interminable la validez de actos jurídicos que ya han adquirido firmeza, generándose así incertidumbre jurídica. En términos de la ley reglamentaria; sin embargo, todos los actos de autoridad que no sean impugnados dentro del plazo establecido para ello deben quedar firmes y, por consiguiente, frente a su impugnación fuera del plazo legal necesariamente se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de ese ordenamiento.

C

36. Decreto de ratificación. Como ya se señaló líneas arriba, este segundo decreto fue publicado el tres de enero de dos mil dieciséis, en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno del Estado de Morelos. A diferencia de lo que sucede con la norma general y el decreto de asunción del mando policial, la impugnación del decreto de ratificación claramente **es oportuna**, pues incluso si se considerara que el plazo de treinta días previsto en el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria comenzó a correr a partir del día siguiente a la fecha en que el decreto fue publicado, la demanda de controversia constitucional fue

⁶⁰ En dicho precedente se analizó la naturaleza del decreto mediante el cual el Gobierno del Estado de Morelos asumía el mando policial del Municipio de Cuernavaca, cuyo contenido es prácticamente idéntico al aquí impugnado. Véase controversia constitucional 55/2017, páginas 9 a 11.



presentada el seis de enero de dos mil dieciséis, es decir, cuando habían transcurrido únicamente dos días del plazo legal. Tan es así que, como también ya se mencionó, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación –al resolver el recurso de reclamación 6/2016-CA– consideró que la ampliación de conceptos de validez contra dicho decreto presentada el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se encontraba dentro del plazo para promover la controversia contra dicho acto y, por tanto, debía considerarse como un perfeccionamiento de la demanda que tenía que ser admitido en el juicio.

D

37. Actos de cumplimiento y ejecución de los dos decretos impugnados.

Estos actos fueron señalados como actos reclamados tan sólo en el escrito de ampliación de demanda presentado el veintinueve de enero de dos mil dieciséis y, lógicamente, no forman parte de la demanda inicial de controversia constitucional. De este modo, la impugnación del Municipio actor es **oportuna** únicamente respecto de aquellos actos de cumplimiento y ejecución que se hayan generado entre la presentación de la demanda y su ampliación. En primer lugar, dado que el escrito de ampliación de la demanda presentado por el Municipio de Tlaquiltenango es anterior a la contestación de la demanda por parte del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, evidentemente no puede considerarse que se trate de **hechos nuevos** respecto de cuya existencia la parte actora haya tenido conocimiento con motivo de la contestación de la demanda.⁶¹ No se trata, por tanto, de actos sobre los que rija el plazo de quince días hábiles siguientes al de la contestación de la demanda previsto en el artículo 27 de la ley reglamentaria.⁶² En segundo lugar, en tanto que la parte demandada no se refiere a ellos en su contestación, no hay constancia alguna en el expediente de donde se desprenda que los actos de cumplimiento y ejecución de los dos decretos impugnados se hayan generado o hayan acontecido con anterioridad

⁶¹ Véase la jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 139/2000, cuyo rubro es "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. HECHO NUEVO Y HECHO SUPERVENIENTE PARA EFECTOS DE PROCEDENCIA DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, diciembre de dos mil, página 994, «con número de registro digital 190693».

⁶² Véase supra nota 56.



a la presentación del escrito de demanda de controversia constitucional ni, por consiguiente, que hubiera precluido el derecho del actor para controvertirlos. Se trata, por tanto, de **hechos supervenientes** que, en términos del citado artículo 27 de la ley reglamentaria, podían ser impugnados en todo momento desde que se generaron hasta antes del cierre de instrucción.

E

38. Órdenes de retiro del armamento en posesión de la Policía Municipal de Tlaquiltenango. Como ya se precisó líneas arriba, en el presente asunto se acredita la existencia de dos distintas órdenes de retiro de armamento en posesión de la Policía Municipal de Tlaquiltenango.

1. Primera orden de retiro de armamento

39. Por una parte, queda plenamente acreditado que la primera orden de desarme ocurrió el cinco de febrero de dos mil quince.⁶³ Como ya se refirió, ésta fue impugnada por el Municipio actor únicamente en el escrito de ampliación de demanda presentado el veintinueve de enero de dos mil dieciséis. Si bien el Tribunal Pleno ha establecido que, para efecto del cómputo de la oportunidad, no basta que el acto impugnado efectivamente se haya emitido, sino que es preciso que se haga del conocimiento del actor o que éste se haga sabedor de él,⁶⁴ lo cierto es que dicho requisito no es aplicable frente a actos impugnados en la ampliación de la demanda que no habían sido controvertidos en la demanda

⁶³ Cuaderno principal de la controversia constitucional 1/2016, fojas 924 a 926.

⁶⁴ Jurisprudencia con clave P./J. 64/96, de rubro y texto siguientes: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CÓMPUTO PARA DETERMINAR LA OPORTUNIDAD DE LA DEMANDA, CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS GENERALES CON MOTIVO DE UN ACTO DE APLICACIÓN, SE INICIA AL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE TUVO CONOCIMIENTO EL ACTOR O SE HAGA SABEDOR DEL MISMO. La interpretación sistemática del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite concluir que el plazo de treinta días para la presentación de la demanda de una controversia constitucional en contra de normas generales, con motivo de su primer acto de aplicación, debe computarse a partir del día siguiente al en que tenga conocimiento el actor o se haga sabedor del mismo. Por consiguiente, no basta que el acto de aplicación de la norma general, cuya invalidez se impugna, se genere, sino que es preciso, para efecto de dicho cómputo, que se haga del conocimiento del actor o que éste se haga sabedor de él. Pretender que el cómputo se realice a partir de la fecha en que se produjo el acto de aplicación, lo que derivaría de la lectura aislada y literal de la fracción II del



inicial, pues en ese caso específico rigen los plazos para impugnar **hechos nuevos o supervenientes** previstos en el artículo 27 de la ley reglamentaria. De este modo, dado que la primera orden de desarme no estaba contemplada en el escrito de demanda y que la ampliación del actor es *anterior* a la contestación del Poder Ejecutivo de Morelos al referido escrito de demanda, es evidente que dicha orden no puede ser considerada un hecho nuevo, es decir, aquel cuya existencia el actor conoce con motivo de la contestación de la demanda y que puede impugnar dentro de los quince días siguientes a la contestación. Asimismo, independientemente de que no esté plenamente acreditado que el Municipio actor haya tenido conocimiento de la primera orden de desarme y de su ejecución en una fecha anterior a la presentación de la demanda, si lo está que los hechos sucedieron casi once meses antes de ello y, por tanto, tampoco pueden ser considerados como hechos supervenientes en términos del artículo 27 de la ley reglamentaria. La jurisprudencia del Tribunal Pleno señala expresamente que los hechos supervenientes a que se refiere este precepto y que pueden ser objeto de una ampliación de demanda de controversia constitucional son aquellos que se generan u ocurren con posterioridad a la presentación de la demanda.⁶⁵ En consecuencia, si la primera orden de desarme –y su correspondiente ejecución– no puede ser considerada un hecho nuevo ni tampoco superveniente, su impugnación en el escrito de ampliación de demanda **es extemporánea** y, por tanto, se actualiza respecto de ella la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria.

2. Segunda orden de retiro de armamento

40. En cambio, la parte actora señala que la emisión y ejecución de la segunda orden de retiro del armamento a la Policía Municipal de Tlaquiltenango

artículo 21 de la ley señalada, generaría la indefensión del actor, violando en su perjuicio una formalidad esencial del procedimiento. La aplicación supletoria del artículo 321 del Código Federal de Procedimientos Civiles, prevista en el artículo 1o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, establece como regla general que toda notificación surtirá sus efectos al día siguiente al en que se practique, lo que responde a la lógica, pues no puede producir afectación un acto cuya existencia se desconoce. Conforme a este principio si el actor se ostenta sabedor del acto de aplicación o se llega a demostrar que tuvo conocimiento del mismo deberá atenderse a ello al hacer el cómputo sobre la presentación de la demanda.». *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IV, noviembre de mil novecientos noventa y seis, página 324, «con número de registro digital 200016».

⁶⁵ Véase la tesis de jurisprudencia citada en supra nota 61.



habían ocurrido a partir del dieciocho de enero de dos mil dieciséis, esto es, entre la fecha de presentación de la demanda de la presente controversia constitucional y la del escrito de ampliación. Puesto que en el expediente no hay elemento de prueba alguno en sentido contrario, debe concluirse que tanto la emisión como la ejecución de esta segunda orden de desarme tienen el carácter de **hechos supervenientes** en términos del artículo 27 de la ley reglamentaria. Esto significa que dichos actos podían válidamente ser impugnados por el Municipio actor hasta antes del cierre de instrucción. En esta tesitura, la impugnación en el escrito de ampliación de demanda contra la emisión y ejecución de la segunda orden de retiro del armamento en posesión de la Policía Municipal de Tlaquiltenango fue **oportuna**.

VI. Causas de improcedencia

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

42. En primer lugar, dado que en relación con el **decreto de ratificación** (supra párrafo 28, **C**) no se hicieron valer causas de improcedencia por el Poder Ejecutivo al que se le atribuye, ni esta Segunda Sala advierte, de oficio, que se actualice alguna de ellas, debe considerarse que la controversia constitucional **es procedente** en relación con dicho acto impugnado.

43. Por el contrario, en segundo lugar, la Segunda Sala advierte de oficio que respecto de los **actos de cumplimiento y ejecución de los dos decretos impugnados** (supra párrafo 28, **D**) se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19,⁶⁶ en relación con el diverso 22, fracción VII,⁶⁷ todos de la ley reglamentaria, pues si bien aquéllos se destacan como

⁶⁶ **Artículo 19 de la ley reglamentaria:** "Las controversias constitucionales son improcedentes: ...
"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley. ..."

⁶⁷ **Artículo 22 de la ley reglamentaria:** "El escrito de demanda deberá señalar:
"...



actos reclamados en la ampliación de la demanda, la parte actora no esgrime contra ellos concepto de invalidez alguno y, por tanto, cualquier pronunciamiento de la Segunda Sala en relación con su constitucionalidad sería de oficio y no en suplencia de la queja ni por corrección de error en los preceptos citados. Así, en términos del citado artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria, procede decretar **el sobreseimiento** de la controversia constitucional en relación con los actos de cumplimiento y ejecución de ambos decretos impugnados. Sirve de sustento a lo anterior la razón esencial de la tesis aislada del Tribunal Pleno cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESERSE EN EL JUICIO".⁶⁸ Esta conclusión no es impedimento, desde luego, para que de estimarse fundada la presente controversia contra el **decreto de ratificación** (supra párrafo 28, **C**), la Segunda Sala pudiera decretar por vía de consecuencia la invalidez de sus actos de cumplimiento y ejecución.

44. Finalmente, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, en su escrito de contestación a la ampliación de la demanda invoca como causa de improcedencia que el Municipio actor no haya formulado algún concepto de invalidez contra la emisión y ejecución de la **segunda orden para retirar el armamento a la Policía Municipal de Tlaquiltenango** (supra párrafo 28, **E**, inciso 2.).⁶⁹ La Segunda Sala considera que asiste sólo parcialmente la razón al Poder demandado. En términos de la jurisprudencia del Tribunal Pleno cuyo rubro es:

"VII. Los conceptos de invalidez."

⁶⁸ Tesis aislada con clave P. VI/2011, de texto: "Los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen la obligación para la Suprema Corte de Justicia de la Nación de que, al dictar sentencia, corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examine, en su conjunto, los razonamientos de las partes, así como el deber de suplir la deficiencia de la demanda, contestación y alegatos o agravios, lo cual presupone, cuando menos, que exista causa de pedir. De ahí que ante la ausencia de conceptos de invalidez o de razonamientos que constituyan causa de pedir, respecto de un precepto señalado como reclamado en una demanda de controversia constitucional, debe sobreseerse en el juicio conforme al numeral 19, fracción VIII, en relación con los diversos 20, fracción II y 22, fracción VII, de la citada ley reglamentaria, pues en esas condiciones, cualquier pronunciamiento de constitucionalidad sería de oficio y no en suplencia de la queja ni por corrección de error.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de dos mil once, página 888, «con número de registro digital: 161359».

⁶⁹ Cuaderno de la controversia constitucional 1/2016, foja 764.



"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.",⁷⁰ un concepto de invalidez debe contener cuando menos (1) el agravio que le genera el acto reclamado y (2) los motivos que lo originaron.

45. Por una parte, específicamente en relación con **la emisión** de la segunda orden de desarmar a la Policía Municipal de Tlaquiltenango, en la ampliación de su demanda el Municipio actor señaló expresamente que la emisión de la referida orden de desarme dejaba expuesta a la población de Tlaquiltenango a la delincuencia y que las fuerzas policiales que se encontraban constitucionalmente a su cargo no podían responder frente a cualquier agresión o para defender a la población por carecer de los elementos mínimos para llevar a cabo las funciones de seguridad.⁷¹ De este modo, es evidente que sí se formuló un concepto de invalidez contra la emisión de la segunda orden de desarme y, por consiguiente, que **debe desestimarse** la causa de improcedencia invocada por el Poder Ejecutivo de Morelos en lo que se refiere a la emisión de dicho acto.

46. Por otra parte, sin embargo, de la lectura integral de los escritos del actor se desprende que efectivamente éste no formula concepto de invalidez alguno ni expresa causa de pedir que se relacione específicamente con **la ejecución** de la segunda orden de desarme. Al no estar impugnados los actos de ejecución por vicios propios distintos a los que conllevaría la mera emisión de dicha orden, la controversia constitucional **es improcedente** en relación con aquéllos y, en términos del artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria, procede

⁷⁰ Jurisprudencia con clave P./J. 135/2005, 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 del silogismo.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, octubre de dos mil cinco, página 2062, «con número de registro digital: 177048».

⁷¹ Cuaderno de la controversia constitucional 1/2016, foja 272.



decretar el **sobreseimiento**, nuevamente sin perjuicio de que puedan ser invalidados por vía de consecuencia de estimarse fundados los conceptos de invalidez esgrimidos específicamente contra la emisión de la segunda orden de desarme.

47. Dado que la Segunda Sala no advierte que en relación con los actos impugnados se actualice alguna otra causa de improcedencia diversa a las ya analizadas en este apartado o en el anterior, debe concluirse que la presente controversia constitucional **es procedente** exclusivamente contra los siguientes dos actos del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos:

A. El decreto de ratificación de asunción del mando policial del Municipio de Tlaquiltenango, emitido el tres de enero de dos mil dieciséis.

B. La emisión de la segunda orden de retiro del armamento a la Policía Municipal de Tlaquiltenango, dictada el dieciocho de enero de dos mil dieciséis.

48. En consecuencia, respecto del resto de los actos reclamados por el Municipio actor debe decretarse el **sobreseimiento** del juicio y, por consiguiente, únicamente entrar a analizar en el fondo la constitucionalidad de los dos actos recién enunciados.

VII. Estudio de fondo

49. Por cuestión de método y claridad en la exposición, al no estar claro que la validez de alguno de los dos actos cuya constitucionalidad debe dilucidarse dependa de la validez del otro, la Segunda Sala los estudiará por separado. Primero se abordará la constitucionalidad del decreto de ratificación (**A**) y después la de la emisión de la segunda orden de retiro de armamento a la Policía Municipal de Tlaquiltenango (**B**).

A

50. Decreto de ratificación. Este acto impugnado tuvo como objeto revalidar la vigencia del diverso publicado el veintiocho de enero de dos mil quince,



en el que el gobernador del Estado asumía de forma inmediata y transitoria el mando policial del Municipio de Tlaquiltenango, Morelos. La ratificación se sustentó esencialmente en las siguientes consideraciones:

51. Primero, se incluyó una "Exposición de motivos" en la que se recalcó la relevancia de algunos derechos –de verdad, juicio justo, reparación de daño, equidad social y defensa– para atender el reclamo de seguridad pública de la sociedad morelense. Se dijo que a ese preciso fin había obedecido la expedición del diverso decreto de asunción del mando policial un año atrás y que, en ánimo de evitar repeticiones innecesarias, se retomaban todas sus razones, motivos y fundamentos.⁷²

52. Segundo, se señaló que el día dos de enero de dos mil dieciséis había sido asesinada la presidenta municipal de Temixco, Morelos, lo cual constituía una afrenta y un reto del crimen organizado al orden constitucional y democrático. Ello actualizaba una notoria causa de fuerza mayor y alteración grave del orden público en la entidad federativa, pues el asesinato representaba una amenaza para la seguridad y salvaguarda del resto de los ediles y demás servidores públicos municipales del Estado de Morelos.⁷³

53. Tercero, se dijo que las condiciones de inseguridad que aún imperaban en el Municipio de Tlaquiltenango –los homicidios habían aumentado hasta en un doscientos por ciento y el robo de vehículos con violencia había incrementado un treinta y tres por ciento– impedían la cesación de la medida tomada un año antes por el Poder Ejecutivo del Estado. Se apuntó que, ante la situación de emergencia, las alteraciones graves del orden público que continuaban en el Municipio y el reciente cambio de administración municipal, era necesario que el gobernador de Morelos mantuviera el mando policial de dicho Municipio, a fin de restaurar el orden y devolver la confianza a la ciudadanía.⁷⁴

54. Por último, en el artículo primero transitorio se dispuso que el decreto de ratificación estaría vigente *"hasta que la situación de hecho que lo origina*

⁷² Véase *ibíd.*, foja 151.

⁷³ Véase *ibíd.*, fojas 151 y 152.

⁷⁴ Véase *ibíd.*, foja 152.



haya cesado a juicio del titular del Poder Ejecutivo Local, pues no puede ser cuantificable en el tiempo". También se estipuló que para que cesaran los efectos de la medida se debía hacer la publicación correspondiente en el órgano de difusión del Gobierno del Estado.⁷⁵

55. Conceptos de invalidez.⁷⁶ El Municipio actor aduce que el decreto de ratificación vulnera los artículos 14, 16, 21 y 115, fracciones III, inciso h) y VII, de la Constitución Federal.⁷⁷ Sustenta su planteamiento esencialmente en cuatro argumentos.

56. Primero, señala que a través del decreto impugnado el gobernador se apropió indebidamente de la Policía Municipal de Tlaquiltenango. Afirma que los artículos 21 y 115 de la Constitución Federal confieren al Municipio las facultades para realizar la función de seguridad pública y, si bien los Ejecutivos Estatales están constitucionalmente facultados para transmitir órdenes a la policía municipal en situaciones de causas de fuerza mayor o de alteraciones graves del orden público, esto no implica la exclusión del mando municipal, ni tampoco el control absoluto de la administración de la policía municipal por el gobernador. Argumenta que en el ejercicio de esa atribución el Poder Ejecutivo Estatal debe limitarse a tramitar mandatos determinados, concretos y específicos, pues de lo contrario las facultades del Municipio actor en materia de seguridad pública quedan anuladas, lo que resulta violatorio de los principios de federalismo, Municipio Libre y del sistema de coordinación en materia de seguridad pública. En su opinión, por lo mismo, tampoco podía válidamente establecerse que las únicas órdenes que deba acatar la Policía Municipal de Tlaquiltenango sean las del mando estatal, pues ninguno de los artículos señalados como fundamento permitían tomar tal determinación.⁷⁸

⁷⁵ Véase ídem.

⁷⁶ En términos del artículo 40 de la ley reglamentaria, la Segunda Sala suplirá la deficiencia de la demanda y de su ampliación.

⁷⁷ Si bien el Municipio actor también señala en su escrito de demanda que el decreto de ratificación vulnera los artículos 1o., 128 y 133 de la Constitución Federal, la cuestión efectivamente planteada no guarda relación alguna con dichos preceptos. Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 1/2016, foja 43.

⁷⁸ Véase íbid., fojas 66 y 273 a 278.



57. Segundo, el Municipio actor señala que a través del decreto impugnado el gobernador de Morelos indebidamente delega en el comisionado estatal de Seguridad Pública y en el secretario de Gobierno del Estado de Morelos el ejercicio de la facultad prevista en la fracción VII del artículo 115 constitucional. Afirma que dicha atribución es exclusiva de los gobernadores de los Estados de la República y, por tanto, indelegable a sus subordinados.⁷⁹

58. Tercero, afirma que el decreto de ratificación debió prever específicamente por cuánto tiempo dicho funcionario iba a continuar al mando de la policía municipal y no limitarse a señalar de forma indeterminada que esta situación prevalecería hasta que a su juicio cesaran las causas que provocaron la asunción del mando policial. Sostiene que no puede calificarse como temporal una medida que se supone indeterminada.⁸⁰

59. Por último, el Municipio actor argumenta que el decreto impugnado carece de la debida fundamentación y motivación, pues el Ejecutivo Estatal no demostró que al interior del Municipio de Tlaquiltenango se actualizara alguna situación que hiciera aplicable la fracción VII del artículo 115 constitucional. Apunta que, a pesar de que ese precepto se refiere únicamente a acciones transitorias, particulares y esencialmente lesivas, el gobernador del Estado utilizó el asesinato de la presidenta municipal de Temixco para afirmar que se actualizaba una causa de fuerza mayor y una alteración grave del orden público que lo facultaban para asumir el mando sobre todas las policías municipales del Estado, pero que dicho suceso no prueba esa situación de emergencia en el Municipio de Tlaquiltenango, máxime que allí se ofrecen todos los demás servicios públicos a cargo del Ayuntamiento. Afirma que suponiendo que el homicidio referido constituyera una amenaza para la seguridad de los demás servidores públicos municipales, la prohibición al Municipio para dar órdenes a su policía no constituye una medida que permita salvaguardarla. Apunta, además, que los datos estadísticos aportados en el decreto impugnado demuestran un aumento en la delincuencia desde que el gobernador comenzó a ejercer el mando policial.⁸¹

⁷⁹ Véase *ibíd.*, foja 73.

⁸⁰ Véase *ibíd.*, foja 72.

⁸¹ Véase *ibíd.*, fojas 68 y 301 a 306.



60. Contestación de la parte demandada.⁸² Por su parte, el Poder Ejecutivo de Morelos responde a los planteamientos del Municipio actor en los siguientes términos:

61. Primero, en relación con que se habría apropiado indebidamente de la policía municipal, el demandado argumenta que la propia Constitución Federal prevé que los Ejecutivos Estatales pueden asumir el mando de los cuerpos policiales del ámbito municipal para hacer frente a una situación excepcional, en el entendido de que dicha asunción conlleva el control de toda la infraestructura policial y su operatividad. Afirma que, en términos de lo resuelto en la controversia constitucional 92/2010, la facultad prevista en la fracción VII del artículo 115 constitucional no obedece a la lógica de coordinación que normalmente rige la materia de seguridad pública y, por tanto, la obligación de acatar las órdenes del gobernador es tan amplia que incluso permite imponer sanciones penales o administrativas a los funcionarios públicos municipales que incumplan con este mandato.⁸³

62. Segundo, en relación con el planteamiento relativo a la imposibilidad jurídica de delegar el mando policial a funcionarios diversos al gobernador del Estado, el demandado sostiene que la fracción VII del artículo 115 no dispone en momento alguno que la transmisión de las órdenes deba ser necesariamente de manera directa e inmediata. Afirma que, por el contrario, dichas órdenes se pueden transmitir por conducto de los subordinados del Ejecutivo Estatal, máxime si son los encargados de la paz y seguridad pública en el Estado y sus Municipios.⁸⁴

63. Tercero, en relación con la omisión de establecer un tiempo determinado de duración del ejercicio del mando policial por el gobernador del Estado, el Poder demandado sostiene que en tanto la Suprema Corte ya ha reconocido al Ejecutivo Local amplia libertad de apreciación para determinar que hay una situación de fuerza mayor o alteración grave del orden público, él mismo también

⁸² Al igual que se realizó con los conceptos de invalidez, en términos del artículo 40 de la ley reglamentaria la Segunda Sala suplirá la deficiencia de las contestaciones a la demanda y a su ampliación.

⁸³ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 1/2016, fojas 773 y 774.

⁸⁴ Véase *ibid.*, foja 347.



puede determinar libremente la duración de la medida. Por tanto, puede válidamente establecer que la medida continuará hasta que dicho funcionario considere que ha concluido la situación de emergencia.⁸⁵

64. Por último, en relación con la alegada falta de fundamentación y motivación del decreto impugnado, el demandado señala que también en la controversia constitucional 92/2010, el Tribunal Pleno determinó que la Constitución Federal confirió a los gobernadores libertad de apreciación para determinar los casos en los que debe intervenir en el mando policial, de forma temporal, hasta que la situación de hecho a su juicio haya cesado. Apunta que en el caso concreto los hechos sucedidos en el Municipio de Temixco le permitieron apreciar la necesidad de formalizar la ratificación del decreto de asunción del mando policial. Señala que las particularidades territoriales del Estado de Morelos facilitan que ciertos fenómenos se propaguen de forma inmediata, con independencia del lugar en el que se originaron. En ese sentido, afirma que las situaciones de alteraciones graves del orden público no son exclusivas de un solo Municipio, sino que se extienden de forma regional, debido a la interacción constante entre los habitantes de una zona, sin que las fronteras entre Ayuntamientos delimiten su alcance. Señala que esta situación se actualiza en la zona que integran el actor y otros Municipios aledaños. Por esta razón destaca que en gran parte de la región sur del Estado el gobernador decidió asumir el mando policial municipal, con la intención de atender los problemas de inseguridad.⁸⁶

65. Cuestiones jurídicas a resolver. Del contenido del decreto impugnado y los planteamientos de las partes en relación con él se desprenden cuatro preguntas constitucionales específicas de cuya respuesta depende la validez del acto reclamado:

1. ¿La facultad prevista en el artículo 115, fracción VII, de la Constitución Federal autoriza al gobernador –o gobernadora– de un Estado a asumir el control de la infraestructura y operatividad de una policía municipal?

⁸⁵ Véase *ibid.*, fojas 351 y 352.

⁸⁶ Véase *ibid.*, fojas 350 a 356 y 774 a 780.



2. ¿Un gobernador –o gobernadora– que en ejercicio de la facultad prevista en la fracción VII del artículo 115 de la Constitución Federal asume el mando de una policía municipal puede válidamente delegarlo en otros funcionarios estatales?

3. ¿El instrumento jurídico mediante el cual se ejerce la facultad prevista en el artículo 115, fracción VII, de la Constitución Federal debe establecer una temporalidad específica?

4. ¿El decreto de ratificación satisface las exigencias constitucionales de fundamentación y motivación?

66. A continuación se aborda cada una de estas cuestiones.

1. ¿La facultad prevista en el artículo 115, fracción VII, de la Constitución Federal autoriza al gobernador –o gobernadora– de un Estado a asumir el control de la infraestructura y operatividad de una policía municipal?

67. Está fuera de discusión que en términos de los artículos 21, párrafos noveno y décimo,⁸⁷ y 115, fracción III, inciso h),⁸⁸ de la Constitución Federal, la

⁸⁷ **Artículo 21 de la Constitución Federal:** "...

"La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

"Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas: ..."

⁸⁸ **Artículo 115 de la Constitución Federal:** "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: ...



seguridad pública es una facultad concurrente que debe ejercerse de manera coordinada entre los tres niveles de gobierno y, por tanto, que los Municipios tienen atribuciones constitucionales explícitas para realizar funciones de seguridad pública en su territorio.⁸⁹ Tampoco está en duda que la fracción VII del mismo artículo 115 constitucional faculta de manera expresa al gobernador –o gobernadora– de un Estado para que excepcionalmente, frente a un caso de fuerza mayor o alteración grave del orden público, transmita órdenes a la policía de algún Municipio en su entidad federativa, mismas que dicha autoridad policial municipal se encuentra obligada a acatar.⁹⁰ La cuestión más bien radica en determinar si esta facultad constitucional de carácter extraordinario permite a los Ejecutivos Estatales asumir temporalmente el completo control de la infraestructura y las operaciones de una policía municipal o si, por el contrario, su ejercicio se encuentra limitado a emitir ciertos mandatos específicos a las autoridades policiales municipales.

68. Aunque la solución a esta disyuntiva dista mucho de ser evidente, hace algún tiempo que el Tribunal Pleno zanjó este tema en definitiva y que, en términos del artículo 43 de la ley reglamentaria,⁹¹ su criterio resulta obligatorio para esta Segunda Sala. Como se explica a continuación, en la **controversia constitu-**

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

"...

"h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e ..."

⁸⁹ Véase la tesis aislada con clave P. IX/2009, cuyo rubro es: "SEGURIDAD PÚBLICA. ES UNA MATERIA CONCURRENTE EN LA QUE TODAS LAS INSTANCIAS DE GOBIERNO DEBEN COORDINAR ESFUERZOS PARA LA CONSECUCCIÓN DEL FIN COMÚN DE COMBATE A LA DELINCUENCIA, BAJO UNA LEY GENERAL EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de dos mil nueve, página 1296, «con número de registro digital: 167365».

⁹⁰ **Artículo 115 de la Constitución Federal:** "...

"VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquella acatará las órdenes que el gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público."

⁹¹ **Artículo 43 de la ley reglamentaria:** "Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales."



cional 92/2010,⁹² se definió que el gobernador o la gobernadora de un Estado sí pueden válidamente en ejercicio de esta facultad extraordinaria asumir de manera temporal el control de la infraestructura y operatividad de una policía municipal. Esto implica que, contrariamente a lo que plantea el Municipio actor, al ejercer dicha atribución constitucional el Poder Ejecutivo de una entidad federativa también puede disponer temporalmente que las únicas órdenes que deban atender los policías municipales sean las que provengan del mando estatal.

69. Por un lado, en dicho precedente se reconoció que aunque en términos del artículo 21 constitucional los Municipios indudablemente tengan conferida una competencia originaria para realizar las funciones de seguridad pública y su ejercicio normalmente requiera coordinación tanto con la Federación como con las entidades federativas, la misma Constitución Federal prevé expresamente en su artículo 115 dos vías distintas a través de las cuales los gobiernos estatales pueden válidamente hacerse cargo en forma temporal de la seguridad pública municipal.

70. La primera de ellas, prevista en el tercer párrafo de la propia fracción III del artículo 115 constitucional, autoriza a los Ayuntamientos a celebrar *convenios* con los gobiernos estatales para ceder de forma temporal la prestación de cualquiera de los servicios públicos que en principio le corresponden a los Municipios –incluido desde luego el de seguridad pública– o bien para que ambos niveles de gobierno los brinden de manera conjunta.⁹³ En este supuesto, aunque

⁹² Controversia constitucional 92/2010, resuelta el doce de mayo de dos mil catorce por unanimidad de diez votos.

⁹³ **Artículo 115 de la Constitución Federal:** "...

"III. ...

"...

"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. ..."



hay posibilidad para mantener un esquema de coordinación entre ambos niveles de gobierno, son los Ayuntamientos los que deciden voluntariamente ceder la titularidad que tienen sobre las funciones de seguridad pública en favor de las autoridades estatales, pudiendo definir los términos bajo los cuales opera esta cesión, si será parcial o total, así como su duración.⁹⁴

71. Más relevante para el caso que nos ocupa; sin embargo, la segunda vía para que el Gobierno Estatal se encargue temporalmente de la seguridad pública de un Municipio es la multicitada facultad prevista en la fracción VII del artículo 115 constitucional. A diferencia de la primera, en este supuesto los Ejecutivos Locales pueden decidir *unilateralmente* transmitir de manera temporal órdenes a las policías preventivas municipales en aquellos casos que juzguen como alteraciones graves del orden público o de fuerza mayor, sin que las autoridades del Municipio tengan injerencia en la forma en la que se dictan esas órdenes, ni puedan obstaculizar su acatamiento por parte de los elementos de la policía municipal. En otras palabras, cuando el gobernador de un Estado ejerce esta facultad constitucional, la seguridad pública como atribución no obedece a la lógica regular de *coordinación* o *cooperación* entre la entidad federativa y los Municipios, sino a un esquema excepcional de supra-subordinación donde las autoridades municipales temporalmente están obligadas a acatar las determinaciones que el gobernador considere necesarias para restablecer el orden social en el Municipio.⁹⁵

72. El Tribunal Pleno explicó que la motivación del Constituyente para fijar los términos de esta facultad extraordinaria fue garantizar la estabilidad social

⁹⁴ Véase la controversia constitucional 92/2010, páginas 60 y 61.

⁹⁵ Véase *ibid.*, páginas 76 y 77 ("En concordancia con lo anterior, si bien es cierto que, constitucionalmente está prevista la obligación que referimos en la parte final del párrafo precedente para los órganos legislativos estatales para efectos de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal, lo cierto es, que dicho imperativo no resulta aplicable al supuesto previsto en la fracción VII del propio numeral, en la medida que el propio ordenamiento supremo contempló una hipótesis excepcional en el ámbito de la seguridad pública municipal, al facultar de manera directa y exclusiva a los titulares de los Poderes Ejecutivos para que asuman el mando y transmitan órdenes a los cuerpos de seguridad pública municipal en los casos que ellos mismos consideren de fuerza mayor o de alteración grave del orden público. Esto es, la propia norma fundamental sustrajo del ámbito competencial de los Municipios los supuestos a que se refiere la citada fracción VII y los asignó en favor de los Ejecutivos Locales"). (énfasis añadido)



en el marco de la creciente participación de los Municipios en las funciones de seguridad pública.⁹⁶ En efecto, desde que en mil novecientos noventa y cuatro se reformó la Constitución Federal para que la seguridad pública fuera una materia donde los tres niveles de gobierno estuvieran obligados a coordinarse en un Sistema Nacional de Seguridad Pública conforme a las bases que emitiera el Congreso de la Unión, el Poder Reformador ha mostrado también un interés manifiesto en que el federalismo mexicano en esta materia no se confundiera "*con un sistema de fronteras que favorezcan la impunidad y la delincuencia*".⁹⁷ Desde entonces se ha buscado, en otras palabras, que la obligación de coordinación con los Municipios que impone el artículo 21 de la Constitución Federal no pueda ser utilizada como un obstáculo o pretexto para evitar responder de manera pronta a amenazas graves a la seguridad de sus habitantes.

73. Así, a la par del incremento de las facultades y garantías para los Municipios en las tareas ordinarias de seguridad pública, en la Constitución Federal se han mantenido y perfeccionado mecanismos excepcionales de intervención unilateral de los gobiernos estatales en las policías municipales. Antes de mil novecientos noventa y nueve, por ejemplo, el Texto Constitucional en la fracción VII del artículo 115 sólo preveía la posibilidad de que los gobernadores de los Estados –al igual que ha sucedido siempre con el Ejecutivo Federal– tuvieran el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieran habitual o transitoriamente.⁹⁸ En septiembre de ese año, sin embargo, ante la necesidad de hacer frente de mejor manera a la delincuencia, esta posibilidad de intervención

⁹⁶ Véase *ibid.*, páginas 86 y 86 (sic) ("El Poder Reformador de la Constitución consideró como motivos de reforma a la fracción VII del numeral 115 un supuesto peligro a la estabilidad social, que se tradujo en el acatamiento de la policía municipal a la órdenes del gobernador en casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público en los términos del reglamento correspondiente").

⁹⁷ Iniciativa de reforma a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario de Debates*, Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, año 1, LVI Legislatura, número 11, seis de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, página 23.

⁹⁸ **Artículo 115 de la Constitución Federal [reformado el veintitrés de septiembre (sic) de mil novecientos noventa y nueve]: ...**

"VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. ..."

"El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. ..."



estatal unilateral en los Municipios se extendió a los casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público así juzgados por el gobernador del Estado. Precisamente en estos términos se encuentra el Texto Constitucional vigente.⁹⁹

74. Para el Tribunal Pleno este desarrollo normativo constitucional fue suficiente para concluir que el Constituyente Permanente asumió que la mejor manera de atender estas situaciones extraordinarias era que el Poder Ejecutivo Estatal pudiera excluir a las autoridades municipales de todo tipo de participación en la decisión de ejercer o no la atribución. Tan es así, que además sostuvo que los Congresos Locales, al emitir las leyes que regulen el ejercicio de la fracción VII del artículo 115 constitucional, no podían válidamente sujetar esa atribución a un proceso de negociación con el Municipio, pues estarían arrojándose atribuciones que la Constitución Federal no les confería.¹⁰⁰

75. Por otro lado, el precedente referido presupone que si la *decisión* de ejercer esta facultad constitucional representa una excepción de carácter temporal y extraordinario a la regla general de coordinación en seguridad pública, entonces su *ejercicio concreto* tampoco tiene que involucrar algún tipo de cooperación o deliberación con las autoridades municipales. Es decir, al determinar las medidas concretas para intentar restablecer el orden social en un Municipio el gobernador también puede válidamente excluir cualquier espacio de deliberación que implique la obtención de algún tipo de consentimiento de las autoridades municipales afectadas por la medida. Así, las determinaciones específicas que involucra el ejercicio de esta atribución constitucional cierta-

⁹⁹ Si bien el texto de esta fracción fue reformado nuevamente en dos mil ocho con motivo de las reformas al sistema de justicia penal, sus modificaciones obedecieron a la necesidad de especificar que fuera una ley estatal –y no más un reglamento emitido por el Municipio correspondiente– la que rigiera todas las policías preventivas municipales de cada entidad federativa. La facultad extraordinaria del gobernador para transmitir órdenes a las policías municipales; sin embargo, se mantuvo intacta. Véase la controversia constitucional 92/2010, páginas 84 y 85.

¹⁰⁰ Véase *ibíd.*, página 78 ("De acuerdo con lo expresado, tampoco resulta una competencia de ejercicio potestativo para el legislador del Estado de Nuevo León, establecer en el ordenamiento impugnado o en ningún otro, la posibilidad de convenir de cualquier manera respecto de las atribuciones que la Constitución Federal asigna directamente al Ejecutivo Local en la fracción VII de su artículo 115, ya que de hacerlo así, estaría arrojándose atribuciones que la propia Norma Fundamental no le confiere"). (Énfasis añadido).



mente pueden traducirse en la completa eliminación de la potestad municipal en el mando policial.¹⁰¹

76. Dicho a la inversa, el Tribunal Pleno reconoció que hay situaciones extraordinarias en donde restablecer el orden social en una demarcación requiere asumir completamente el mando de la policía municipal, "en el entendido que dicha asunción incluye no sólo la transmisión de órdenes y el correlativo deber de acatarlas, sino de toda la infraestructura y operatividad que ello conlleva."¹⁰² De este modo, en el momento en el que se surten los supuestos previstos en la fracción VII del artículo 115 de la Constitución Federal, el mando que ejercen los presidentes municipales sobre las policías preventivas puede quedar anulado de forma temporal y trasladarse completamente a los gobernadores para que éstos estén en posibilidad de atender de forma inmediata estas situaciones.¹⁰³ El grado de intervención concreto que establezca el gobernador no deroga la competencia originaria del Municipio en seguridad pública, pues "su aplicación es estrictamente eventual y temporal."¹⁰⁴

77. El precedente en comento concluye, por consiguiente, que esta atribución constitucional no debe interpretarse en el sentido literal de que los gobernadores únicamente puedan "*transmitir órdenes*" a las policías municipales en los términos planteados por el Municipio actor. Cuando se llega al extremo de ejercer esta facultad los presidentes municipales no sólo ceden temporalmente

¹⁰¹ Véase supra nota 95.

¹⁰² Controversia constitucional 92/2010, página 82 (Énfasis añadido).

¹⁰³ Aunque no se menciona en la controversia constitucional 92/2010, este criterio ya se había asumido en una controversia anterior relacionada con la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes. Véase la controversia constitucional 104/2003, páginas 180 y 181, fallada por el Tribunal Pleno el once de julio de dos mil cinco por unanimidad de ocho votos ("Como puede apreciarse de lo anterior, la reforma de mil novecientos noventa y nueve, en este caso concreto, tuvo por objeto dejar claramente precisado, en primer término, que el servicio de seguridad pública le corresponde prestarlo al Municipio en los términos en que lo dispone el artículo 21 constitucional en relación con el Sistema Nacional de Coordinación en Materia de Seguridad Pública y, en segundo, que la policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, salvo cuando se esté frente a casos de fuerza mayor o alteración del orden público, en los cuales el gobernador tendrá a su cargo dicha policía, o bien, cuando el Ejecutivo Federal se encuentre residiendo temporal o permanentemente en el Municipio de que se trate, supuesto en el cual dicho funcionario federal será quien tenga a su cargo el mando de la fuerza pública"). (Énfasis añadido).

¹⁰⁴ Controversia constitucional 92/2010, página 90 (Énfasis añadido).



el mando de la policía preventiva en un sentido formal, sino que a veces es necesario que esa transferencia tenga efectos materiales, lo que implica que los gobernadores deben poder disponer durante ese tiempo del personal operativo y administrativo de estos cuerpos policiacos, los bienes muebles e inmuebles, el armamento, las municiones, el equipo y en general todos los recursos materiales que estén relacionados con la operación de la policía preventiva municipal. De otra manera el gobernador no estaría en posibilidad de dictar las órdenes que considere necesarias y pertinentes para enfrentar los fenómenos de fuerza mayor o alteración grave del orden público que se susciten al interior del Municipio. No podría, en pocas palabras, cumplir con el propósito que el Constituyente se planteó al reconocerle esa facultad extraordinaria.

78. Por todas estas razones resulta **infundado** el primer concepto de invalidez esgrimido por la parte actora. Contrariamente a lo que plantea, que a través del decreto de ratificación el gobernador de Morelos haya asumido temporalmente el control completo de la infraestructura y operatividad de la Policía Municipal de Tlaquiltenango no conlleva por sí mismo una vulneración del artículo 21 ni de la fracción VII del artículo 115 de la Constitución Federal. La interpretación integral de estos preceptos claramente autoriza temporalmente ese tipo de intervención. Tampoco es inconstitucional, por lo mismo, que el decreto de ratificación impugnado referido disponga –al renovar en sus términos el decreto de asunción del mando policial expedido un año atrás– que durante la nueva vigencia de la medida las únicas órdenes que deben acatar los elementos de la Policía Municipal de Tlaquiltenango sean las que provengan del mando estatal. Contrariamente a lo que afirma el Municipio actor, esta determinación del Poder Ejecutivo de Morelos era una de las múltiples posibilidades que ofrecía el ejercicio concreto de esta facultad constitucional extraordinaria.

2. ¿Un gobernador –o gobernadora– que en ejercicio de la facultad prevista en la fracción VII del artículo 115 de la Constitución Federal asume el mando de una policía municipal puede válidamente delegarlo en otros funcionarios estatales?

79. De manera similar a lo que ocurrió en la sección anterior, responder a esta segunda pregunta no reviste mayor dificultad en vista de los precedentes del Tribunal Pleno. Como se explica enseguida, en términos de lo resuelto en la



ya citada **controversia constitucional 92/2010**, el ejercicio concreto de la facultad prevista en la fracción VII del artículo 115 constitucional admite cierto grado de delegación operativa del mando policial municipal por parte del gobernador a los funcionarios estatales encargados de la seguridad pública en la entidad federativa correspondiente.

80. En dicho precedente –a efecto de dilucidar si la Ley de Emergencia Policial del Estado de Nuevo León indebidamente permitía que asumieran el mando policial municipal funcionarios estatales distintos al gobernador– el Tribunal Pleno distinguió al menos dos fases en el ejercicio de esta facultad constitucional extraordinaria por parte de un Poder Ejecutivo Estatal. La primera fase consiste en que el gobernador –o la gobernadora– del Estado emita una *declaratoria* mediante la cual expone la existencia de un caso de fuerza mayor o alteración grave del orden público, decreta que asume el mando policial al interior de un Municipio y establece las condiciones o modalidades bajo las que dicho mando se ejercerá. La segunda fase identificada en la ejecutoria, en cambio, abarca la operación o implementación concreta de la facultad constitucional, es decir, la *transmisión, ejecución y supervisión* de las instrucciones específicas que se dicten a la policía municipal para intentar restablecer el orden social en la demarcación.¹⁰⁵

81. Como reconoció entonces el Tribunal Pleno, la primera fase es claramente *indelegable*, pues de acuerdo con la Constitución Federal ningún otro servidor público distinto al titular del Poder Ejecutivo Estatal puede válidamente emitir una declaratoria en el sentido de que existe una situación de emergencia tal que amerita la transmisión de órdenes a la policía preventiva de un Municipio.¹⁰⁶ El texto de la fracción VII del artículo 115 constitucional es claro en el sentido de que la completa responsabilidad de determinar que se actualizan los casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público que dan pie a asumir temporalmente el mando de una policía municipal y, por consiguiente, de establecer tanto la duración como las modalidades en que se implementará dicha medida excepcional, recae única y exclusivamente en la persona del gobernador del

¹⁰⁵ Véase *ibíd.*, páginas 90 y 91.

¹⁰⁶ Véase *ibíd.*, página 91.



Estado. Tan es así que en términos de este precedente ni siquiera el legislador estatal puede predeterminar los supuestos taxativos que configuran fuerza mayor o alteración grave del orden público para efectos de la declaratoria,¹⁰⁷ ni debe tampoco establecer previamente en la ley una temporalidad de la medida.¹⁰⁸

82. Sin embargo, el Tribunal Pleno también reconoció que diversas acciones correspondientes a la segunda fase del ejercicio de la facultad constitucional referida sí pueden válidamente ser encomendadas a ciertos subalternos del gobernador.¹⁰⁹ Específicamente, en dicho precedente se validó que la transmisión, ejecución y supervisión de las instrucciones concretas del gobernador del Estado hacia los elementos de la policía preventiva municipal –esto es, la *operatividad* del mando policial municipal– fueran delegadas en los funcionarios encargados de la seguridad pública en la respectiva entidad federativa.¹¹⁰

83. En efecto, las cuestiones operativas del mando policial municipal que asume de forma temporal un gobernador pueden perfectamente delegarse en aquellos funcionarios estatales que conforme a las leyes de la entidad federativa correspondiente tengan atribuciones para realizar tareas de seguridad pública. Esta delegación especializada tiene mucho sentido, pues garantiza que en casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público el gobernador pueda recurrir a la estructura orgánica que específicamente para las tareas de seguridad pública le facilita el legislador local y así afrontar de manera más

¹⁰⁷ Véase *ibíd.*, páginas 95 y 96 ("Bajo esta premisa, si la Constitución Federal faculta de manera exclusiva a los Ejecutivos Locales para ejercer esta competencia, resulta evidente entonces que no corresponde al legislador ordinario señalar en un ordenamiento legal –acto formal y materialmente legislativo–, los supuestos taxativos que configuran una causa de fuerza mayor o de alteración grave del orden público que den lugar al ejercicio de esa atribución de índole fundamental").

¹⁰⁸ Véase *ibíd.*, página 99 ("Bajo estas premisas, la ausencia de un plazo determinado y cierto en la norma impugnada para la duración del ejercicio de la medida en cuestión no conlleva su invalidez constitucional por este aspecto").

¹⁰⁹ Véase *ibíd.*, página 91 ["En este sentido, cuando dicho numeral prevé que el Ejecutivo Estatal puede delegar la supervisión y ejecución de sus instrucciones operativas en los servidores públicos que señala, no se refiere a la facultad en sí misma de asumir el mando de la fuerza pública, la cual como ya se dijo no tiene ese carácter, sino que dicha delegación está referidas (sic) a las cuestiones meramente operativas de la forma y términos en que se lleven a cabo las órdenes que haya transmitido"].

¹¹⁰ En el caso que generó el precedente, la autorización era para el secretario de Gobierno y el secretario de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León. Véase *ibíd.*, páginas 81 y 91.



efectiva la situación de emergencia. Sería ilógico y, además, un despropósito que la fracción VII del artículo 115 de la Constitución Federal, sí obligara siempre al presidente municipal a ejercer el mando policial de su Municipio "*en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado*",¹¹¹ pero no permitiera al gobernador de ese Estado ejercerlo precisamente en esos mismos términos cuando lo asuma temporalmente.

84. Al validar este tipo de delegación el Tribunal Pleno reconoce implícitamente que no sería razonable ni idóneo para el objetivo de esta medida excepcional exigir que la transmisión, ejecución o supervisión de las instrucciones concretas del gobernador a la policía municipal tengan que hacerse de forma personalísima. Se trata, por el contrario, de permitir al Poder Ejecutivo del Estado utilizar en un Municipio específico toda la infraestructura que para realizar las funciones de seguridad pública en la entidad federativa puso a su disposición el Poder Legislativo Estatal, con la finalidad de que restablecer el orden público municipal no implique descuidar las demás obligaciones que el gobernador tiene frente a los habitantes de su Estado.

85. Si el Tribunal Pleno ya reconoció claramente que la Constitución Federal confiere cierto grado de delegación operativa a los mandos policiales de una entidad federativa, entonces para resolver la cuestión efectivamente planteada por el Municipio de Tlaquiltenango en este punto simplemente se deben verificar los términos concretos en que se hizo la delegación que se impugna en el decreto de ratificación. En la medida en que tal delegación sea únicamente operativa y recaiga en los funcionarios que conforme a las leyes de la entidad federativa tengan atribuciones en materia de seguridad pública, el decreto impugnado cumplirá con los requisitos constitucionales en este aspecto.

86. Pues bien, el decreto de ratificación impugnado por la parte actora no delega en momento alguno la facultad de asumir el mando policial del Municipio de Tlaquiltenango a funcionarios distintos al gobernador de Morelos. Al simplemente ratificar en su artículo único la vigencia del contenido del decreto de asunción del mando policial emitido un año atrás,¹¹² la expedición del decreto

¹¹¹ Supra nota 90.

¹¹² Cuaderno principal de la controversia constitucional 1/2016, foja 152.



impugnado en este aspecto reitera la directriz –prevista en el artículo 3 del primer decreto– a todos los elementos que intervengan en las labores de seguridad pública en el Municipio de Tlaquiltenango para que acaten las órdenes que dicte el gobernador de Morelos, ya sea directamente, "o a través de la Secretaría de Gobierno o la Comisión Estatal de Seguridad Pública".¹¹³ Asimismo, se reitera la instrucción –prevista en el artículo 4 del primer decreto– a estos órganos estatales para hacerse cargo de "la supervisión y ejecución de las instrucciones operativas emitidas por el Ejecutivo Estatal".¹¹⁴ Esto quiere decir que las funciones que se delegaron en estos funcionarios son meramente de carácter operativo. Su objeto es garantizar la máxima eficacia en la comunicación y el cumplimiento de las órdenes dictadas por el titular del Poder Ejecutivo Estatal. Estas acciones ciertamente se encuentran dentro de las facultades delegables conforme al precedente señalado.

87. Por otra parte, en términos de la legislación a que se refiere la fracción VII del artículo 115 de la Constitución Federal, tanto el secretario de Gobierno como el comisionado estatal de Seguridad Pública de Morelos gozan de atribuciones en materia de seguridad pública. Concretamente, el artículo 2 Bis de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos dispone que el gobernador ejerce sus atribuciones legales en materia de seguridad pública por conducto del secretario de Gobierno, así como que las fuerzas públicas estatales están integradas en una unidad administrativa denominada Comisión Estatal de Seguridad Pública, la cual estará a cargo de un comisionado estatal de seguridad pública, dependiente del secretario de Gobierno.¹¹⁵ Asimismo, el artículo 42 de ese ordenamiento legal reconoce expresamente que los dos funcionarios referidos son autoridades en materia de seguridad pública.¹¹⁶

¹¹³ *Ibíd.*, foja 170.

¹¹⁴ *Ídem.*

¹¹⁵ **Artículo 2 Bis de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos:** "El gobernador constitucional del Estado, como jefe de la Fuerza Pública Estatal, ejerce las atribuciones legales en materia de Seguridad Pública, por conducto del secretario de Gobierno; los elementos de seguridad pública estatal se integran en una Unidad Administrativa denominada Comisión Estatal de Seguridad Pública, así como en los órganos desconcentrados creados por decreto legislativo o gubernativo, bajo el mando directo de un comisionado estatal de Seguridad Pública, dependiente del secretario de Gobierno."

¹¹⁶ **Artículo 42 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos:** "Son Autoridades en materia de Seguridad Pública:



Es indudable, por tanto, que la delegación operativa que en favor de aquéllos hace el decreto de ratificación impugnado es conforme con la fracción VII del artículo 115 constitucional.

88. De este modo, el segundo concepto de invalidez planteado por el Municipio actor también resulta **infundado**. Contrariamente a lo que afirma, que a través del decreto impugnado el gobernador de Morelos haya dispuesto que la Policía Municipal de Tlaquiltenango quedaba sujeta a las órdenes que aquél le transmitiera directamente o a través del comisionado estatal de Seguridad Pública o del secretario de Gobierno del Estado de Morelos, no representa una delegación indebida del ejercicio de la facultad prevista en la fracción VII del artículo 115 constitucional. Primero, dicho instrumento jamás delega facultades para declarar la existencia de fuerza mayor o alteración grave del orden público, sobre la asunción del mando policial municipal, ni tampoco sobre las condiciones de su ejercicio. Su delegación se limita meramente a cuestiones operativas. Segundo, los funcionarios en los que recae la delegación operativa del mando estatal sobre la Policía Municipal de Tlaquiltenango claramente gozan de atribuciones en materia de seguridad pública en términos de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos. Esto es justamente lo que requiere en este aspecto la Constitución Federal.

3. ¿El instrumento jurídico mediante el cual se ejerce la facultad prevista en el artículo 115, fracción VII, de la Constitución Federal debe establecer una temporalidad específica?

89. Resolver esta cuestión es un poco más problemático que las anteriores, pues no ha sido completamente zanjada por los precedentes del Tribunal Pleno. Si bien en la multicitada **controversia constitucional 92/2010**, se resolvió que las leyes estatales que regulen la facultad prevista en la fracción VII del artículo 115 constitucional no deben preestablecer una temporalidad a esta medida

"l. Estatales:

"...

"b) El secretario de Gobierno;

"c) El comisionado estatal; ..."



extraordinaria,¹¹⁷ lo cierto es que de esa conclusión sobre *normas generales* no se sigue que los *actos jurídicos concretos* mediante los cuales los Poderes Ejecutivos Estatales ejercen esta facultad no deban contemplar una temporalidad o duración determinada. En otras palabras, dilucidar si la declaratoria mediante la cual un gobernador asume excepcionalmente el mando policial de un Municipio debe establecer una temporalidad específica o, por el contrario, puede válidamente prescindir de ella, representa una cuestión constitucional independiente de que la legislación estatal deba o no contemplar dicha duración.

90. Una interpretación sistemática y funcional del artículo 115, fracción VII, de la Constitución Federal, evidencia que el instrumento o acto jurídico mediante el cual un gobernador –o gobernadora– decreta que asumirá el mando policial en determinado Municipio de su Estado sí debe establecer necesariamente un plazo perentorio concreto. Como se explica enseguida, aunque sólo los titulares de los Poderes Ejecutivos de los Estados puedan válidamente juzgar cuándo se surte un caso de fuerza mayor o alteración grave del orden público en el sentido de este precepto constitucional (supra párrafo 81) y, por lo mismo, en el precedente recién referido el Tribunal Pleno les haya reconocido "discrecionalidad para determinar el espacio de tiempo que debe permanecer la medida en cuestión",¹¹⁸ lo cierto es que la ausencia de un plazo perentorio específico en la declaratoria del gobernador genera de facto un esquema permanente de seguridad pública que vulnera las atribuciones constitucionales originarias del Municipio afectado.

91. Por una parte, la facultad prevista en la fracción VII del artículo 115 constitucional está diseñada únicamente para ser una medida provisional, no así para instaurar un régimen permanente u ordinario en materia de seguridad pública municipal. En palabras del Tribunal Pleno, este traslado de atribuciones

¹¹⁷ Véase controversia constitucional 92/2010, página 99 ("Así, considerando que por la propia naturaleza extraordinaria y excepcional de la medida que se comenta, su temporalidad no puede ser cuantificable en el tiempo al estar supeditada a que la situación de hecho que la origine haya cesado a juicio del titular del Poder Ejecutivo Estatal, es que el hecho consistente en que la norma combatida no señale esa duración, no la torna inconstitucional"). (Énfasis añadido).

¹¹⁸ *Ibíd.*, página 99 (Énfasis añadido).



originarias de los Municipios en favor de los Ejecutivos Locales "es de carácter excepcional, limitado y estrictamente temporal".¹¹⁹

92. Como ya se explicó líneas arriba (supra párrafos 67 a 76), la normalidad de la seguridad pública en un Municipio es el esquema de coordinación obligatoria de las autoridades municipales con la Federación y las entidades federativas previsto en los artículos 21 y 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Federal.¹²⁰ Las dos excepciones a la competencia originaria municipal en esta materia que permiten asumir las funciones de seguridad pública a un gobernador son claramente medidas de carácter extraordinario y temporal. Mientras que en el primer caso son el Ayuntamiento respectivo y el Gobierno Estatal quienes acuerdan la temporalidad de la cesión de funciones municipales a la entidad,¹²¹ en el segundo –previsto en la fracción VII del artículo 115 constitucional y que es el que aquí interesa– es exclusivamente el gobernador quien de manera unilateral puede determinar esa duración.¹²²

93. Pues bien, como ninguna de las atribuciones extraordinarias que prevé la Constitución Federal está ideada para ejercerse de forma permanente –ni siquiera con alguna frecuencia– por los órganos facultados para ello, sino únicamente de manera temporal, los preceptos constitucionales que las establecen siempre deben interpretarse sistemáticamente y en función de la normativa que es aplicable en condiciones de normalidad, pues ése es justamente el estado de cosas que las medidas excepcionales buscan restablecer. Dicho de otra manera, dada la naturaleza transitoria de las facultades constitucionales extraordinarias, sus alcances siempre están determinados por su relación funcional con las normas constitucionales que establecen los esquemas ordinarios de actuación.

94. Esto significa, a su vez, que los operadores jurídicos jamás deben interpretar las facultades constitucionales extraordinarias en un sentido que de facto las convierta en medidas permanentes ni, por lo mismo, que torne inaplicables los

¹¹⁹ *Ibid.*, página 59 (Énfasis añadido). El mismo criterio ha sido reiterado por la Primera Sala. Véase la controversia constitucional 92/2018, páginas 28 a 31.

¹²⁰ Véase supra notas 87 y 88, respectivamente.

¹²¹ Véase supra nota 93.

¹²² Véase la controversia constitucional 92/2010, página 99.



esquemas constitucionales ordinarios. Para el Tribunal Pleno esto es particularmente grave en materia de seguridad pública. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas**, por ejemplo, invalidó la Ley de Seguridad Interior emitida por el Congreso de la Unión en razón de que su contenido volvía de facto permanentes ciertos esquemas de seguridad pública que la Constitución Federal establecía como excepcionales y temporales.¹²³

95. De este mismo modo, la facultad extraordinaria prevista en la fracción VII del artículo 115 constitucional no puede ser interpretada en un sentido que de hecho permita tornar la asunción del mando policial municipal por el gobernador de un Estado en una medida de carácter permanente ni, por consiguiente, que vuelva inaplicables en el Municipio afectado los artículos 21 y 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Federal. Como ha sostenido el Tribunal Pleno, "dicha medida no es permanente, pues de serlo así se originaría invariablemente una transgresión del orden constitucional ya que se estaría suplantando indebidamente al Municipio en el ejercicio de una competencia que es originaria."¹²⁴

96. Por esta sencilla razón es que todo ejercicio de dicha facultad extraordinaria por parte de un Poder Ejecutivo Estatal requiere necesariamente estar sometido a una temporalidad específica. Independientemente de quién sea la autoridad facultada para determinar ese plazo, la falta de un término perentorio concreto a la intervención del gobernador en la policía de un Municipio no sería funcional al esquema constitucional ordinario de coordinación obligatoria en seguridad pública y, por tanto, vulneraría los distintos preceptos de la Constitución Federal que así lo establecen.

97. Es pertinente mencionar que el texto del artículo 115 constitucional habla expresamente de "casos" de fuerza mayor o alteración grave del orden

¹²³ Acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018, resuelta el quince de noviembre dos mil dieciocho, página 48, aprobada en este punto por mayoría de nueve votos ("Por todo lo anterior, este Tribunal Pleno considera que las condiciones de excepcionalidad y temporalidad no se cumplieron en este caso ya que se creó un esquema permanente de participación que incluye a las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública"). (Énfasis añadido).

¹²⁴ Controversia constitucional 92/2010, páginas 98 y 99.



público. Esta redacción lleva implícita una temporalidad determinada porque como supuesto para el ejercicio de esa atribución se refiere únicamente a casos, es decir, a situaciones específicas en las que existe ya sea una situación concreta de fuerza mayor o un episodio delimitado en que se altera el orden público. La literalidad del precepto, en suma, no abarca un estado de cosas incierto o de temporalidad indefinida porque no autoriza el ejercicio de la medida extraordinaria en abstracto.

98. Sin embargo, como también ya se mencionó, en la referida controversia constitucional 92/2010 se concluyó de manera categórica que las leyes estatales que regulen el ejercicio de esta facultad no debían tener un plazo perentorio, pues en términos de la multicitada fracción VII del artículo 115 constitucional era facultad exclusiva del gobernador determinar esa duración en cada caso.¹²⁵ El Tribunal Pleno explicó que una de las maneras de garantizar el mandato constitucional de que sólo el gobernador pudiera juzgar los casos que ameritaban asumir el mando policial de un Municipio era que el Poder Legislativo Estatal no estableciera un plazo determinado en la ley. La otra manera de proteger la facultad del Ejecutivo Local fue que tampoco se establecieran en dicha legislación los supuestos taxativos que configuraban casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público.¹²⁶

99. Si, por un lado, el ejercicio de la atribución prevista en la fracción VII del artículo 115 al ser una facultad constitucional extraordinaria requiere necesariamente un plazo perentorio concreto y, por el otro lado, en términos del precedente referido el legislador estatal no puede válidamente determinarlo en ley por ser ello atribución exclusiva del gobernador del Estado, entonces en el presente supuesto la única manera de garantizar que la medida sea estrictamente temporal como requiere la sistemática de la Constitución Federal es que sea el propio gobernador quien establezca su duración específica al momento de declararse el estado de excepción. En otras palabras, sólo si al emitirse la declaratoria de asunción del mando policial municipal se dispone un plazo perentorio concreto es que se respetarán las atribuciones constitucionales originarias del Municipio afectado por la medida extraordinaria.

¹²⁵ Véase *ibíd.*, página 99 (transcripción en *supra* nota 117).

¹²⁶ *Ibíd.*, páginas 95 y 96.



100. Sostener lo contrario haría que una medida de carácter excepcional se convirtiera en un régimen permanente, pues la falta de un término perentorio mantendría indefinidamente al Municipio en el esquema de supra-subordinación en materia de seguridad pública. Ello sujetaría la normalidad en el Municipio a la voluntad del gobernador en turno, incluso a la de uno que ni siquiera hubiera implementado la medida por no ser aún titular del Ejecutivo al momento en que se ejerció inicialmente la facultad. La necesidad de plazo perentorio definido en la declaratoria, en cambio, mantiene el carácter excepcional de esta atribución. Obliga al gobernador a evaluar constantemente la situación de seguridad en un Municipio a la vez que le permite emitir una nueva declaratoria si subsisten las situaciones de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

101. De este modo, el tercer concepto de invalidez planteado por la parte actora resulta **sustancialmente fundado** y suficiente para que esta Segunda Sala declare la **invalidez** del decreto de ratificación. Como correctamente señala el Municipio actor, el decreto impugnado dispone en su artículo primero transitorio que tendrá vigencia "hasta que la situación de hecho que lo origine haya cesado a juicio del Ejecutivo Local",¹²⁷ es decir, carece de un plazo perentorio concreto y, por consiguiente, convierte de facto en permanente la intervención del gobernador de Morelos en la Policía Municipal de Tlaquiltenango. En estas condiciones, el decreto de ratificación impugnado es violatorio de los artículos 21 y 115, fracciones III, inciso h), y VII, de la Constitución Federal. Por consiguiente, debe quedar sin efectos.

102. No es obstáculo a la anterior conclusión que el poder demandado señale que en la controversia constitucional 92/2010, se sostuvo en relación con esta facultad extraordinaria que "*su temporalidad no puede ser cuantificable en el tiempo al estar supeditada a que la situación de hecho que la origine haya cesado a juicio del titular del Poder Ejecutivo Estatal*".¹²⁸ Como ya se dijo, además de que esta consideración del Tribunal Pleno se refería únicamente a la temporalidad de la medida en la legislación, la obligación de establecer una duración perentoria específica en el decreto impugnado no priva ni restringe en modo alguno la facultad del gobernador para juzgar con amplia discreción que la

¹²⁷ Cuaderno principal de la controversia constitucional 1/2016, foja 152. (Énfasis añadido)

¹²⁸ *Ibíd.*, foja 774.



situación que originó el ejercicio de esa atribución haya cesado o continúa. El Ejecutivo Local sigue teniendo constitucionalmente la atribución exclusiva para juzgar en todo momento que se actualiza un caso de fuerza mayor o alteración grave del orden público y, en dado caso, podría expedir una nueva declaratoria al llegar el término perentorio que él mismo determinó.

4. ¿El decreto de ratificación satisface las exigencias constitucionales de fundamentación y motivación?

103. Finalmente, en términos de la jurisprudencia del Tribunal Pleno de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.",¹²⁹ la Segunda Sala estima que no es necesario abordar si el decreto de ratificación se encuentra debidamente fundado y motivado. Al haberse estimado sustancialmente fundado el concepto de invalidez relativo a la falta de un plazo perentorio concreto que fue abordado en la sección anterior, es claro que se declarará la invalidez del decreto de ratificación y, por ende, quedará satisfecha la pretensión del Municipio actor en relación con este acto impugnado.

104. Al resultar fundado uno de los cuatro conceptos de invalidez formulados por el Municipio actor, **debe declararse la invalidez** del "*Decreto a través del cual se ratifica la vigencia del diverso por el que se emite la declaratoria mediante la cual se asume por el Gobernador Constitucional del Estado de Morelos, de manera inmediata y temporal, el mando policial municipal de Tlaquiltenango, Morelos; como un caso de fuerza mayor ante las alteraciones graves del orden público suscitadas en recientes fechas*", emitido el tres de enero de dos mil dieciséis.

¹²⁹ Jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 100/99, cuyo texto es: "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.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, página 705, «con número de registro digital: 193258».



B

105. Segunda orden de retiro de armamento. A partir del dieciocho de enero de dos mil dieciséis el gobernador del Estado de Morelos ordenó retirar todo el armamento que estaba en posesión de la policía preventiva municipal de Tlaquiltenango y transferirlo al depósito de la Comisión Estatal de Seguridad Pública.¹³⁰

106. Concepto de invalidez. En su escrito de ampliación de demanda el Municipio actor alega que esta orden de desarme es violatoria de los artículos 21 y 115, fracciones III y VII, de la Constitución Federal, pues dejó a la única fuerza de seguridad pública que existe en el Municipio sin armamento para ejercer su función y generó que sus habitantes quedaran desprotegidos. Afirma que a raíz del desarme los elementos de dicha institución policial municipal no pueden llevar a cabo las funciones de seguridad pública por carecer de los elementos mínimos para realizarlas.¹³¹

107. Contestación de la parte demandada. El Poder Ejecutivo de Morelos señala, por su parte, que el armamento que estaba en posesión de la Policía Municipal de Tlaquiltenango y que se ordenó retirar en realidad es propiedad del Gobierno del Estado de Morelos. Señala que su portación y uso se encontraba amparado por la Licencia Oficial Colectiva 145, otorgada por la SEDENA al comisionado estatal de Seguridad Pública de Morelos. Explica que el armamento fue retirado como consecuencia del intento de diversos manifestantes –encabezados por el nuevo presidente municipal de Tlaquiltenango y su Cabildo– de entrar sin autorización al almacén donde se encontraba resguardado la noche del diecisiete de enero de dos mil dieciséis. Además, señala que como ninguno de los elementos de la Policía Municipal de Tlaquiltenango cumplió los requisitos para estar registrado dentro de la Licencia Oficial Colectiva 145, era necesario asegurar que no pudieran hacer uso de esas armas, pues esa circunstancia podría provocar la revocación de la licencia generando afectaciones en diversos Municipios cuyo armamento está regulado bajo ese instrumento legal.¹³²

¹³⁰ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 1/2016, fojas 272 y 764 a 769.

¹³¹ Véase *ibíd.*, foja 272.

¹³² Véase *ibíd.*, fojas 765 a 769.



108. Cuestiones jurídicas a resolver. De los planteamientos de las partes en relación con la segunda orden de retiro de armamento se desprenden dos sencillas preguntas constitucionales de cuya respuesta depende la validez del acto impugnado:

1. ¿Existe algún supuesto donde los Estados de la República estén obligados constitucionalmente a dotar de armamento a las policías preventivas municipales?

2. ¿Al momento de emitirse la segunda orden de retiro de armamento por parte del gobernador de Morelos se actualizaba este supuesto constitucional?

109. A continuación se aborda cada una de estas cuestiones.

1. ¿Existe algún supuesto donde los Estados de la República estén obligados constitucionalmente a dotar de armamento a las policías preventivas municipales?

110. No está a discusión que en términos de los artículos 4o., 24, 25, fracción I, inciso B, y 30 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, reglamentaria del artículo 10 constitucional, todas las armas de fuego que porten los miembros de cualquier institución policial municipal del país deberán contar con la licencia oficial correspondiente expedida por la SEDENA.¹³³ Tampoco

¹³³ **Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos:**

"Artículo 4. Corresponde al Ejecutivo de la Unión por conducto de las Secretarías de Gobernación y de la Defensa Nacional, dentro de las respectivas atribuciones que esta ley y su reglamento les señalen, el control de todas las armas en el país, para cuyo efecto se llevará un Registro Federal de Armas."

"Artículo 24. Para portar armas se requiere la licencia respectiva.

"...

"Los integrantes de las instituciones policiales, federales, estatales, del Distrito Federal y municipales, así como de los servicios privados de seguridad, podrán portar armas en los casos, condiciones y requisitos que establecen la presente ley y las demás disposiciones legales aplicables."

"Artículo 25. Las licencias para la portación de armas serán de dos clases:

"...

"II. Oficiales, que tendrán validez mientras se desempeñe el cargo o empleo que las motivó."

"Artículo 30. Corresponde a la Secretaría de la Defensa Nacional, con la salvedad señalada en el artículo 32 de esta ley, la expedición, suspensión y cancelación de las licencias de portación de armas, así como su registro, control y vigilancia ..."



está en duda que, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 29 y 52 del mismo ordenamiento legal, los Municipios tienen plena capacidad para adquirir por su cuenta esos bienes y solicitar a la autoridad federal las licencias colectivas requeridas para su utilización a fin de desempeñar las funciones de seguridad pública en su territorio.¹³⁴ Incluso en el artículo 21, párrafo décimo, inciso e), de la Constitución Federal, se encuentran reconocidos programas federales de financiamiento a los Municipios precisamente para ese propósito.¹³⁵ La cuestión aquí se limita exclusivamente a dilucidar si, en tanto herramienta esencial para realizar las funciones de seguridad pública que son competencia originaria de los Municipios, en algún momento los Estados de la República pueden encontrarse obligados constitucionalmente a proveer de armamento a las corporaciones policiales municipales para que éstas se encuentren en aptitud de desempeñar de manera adecuada su función.

¹³⁴ **Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos:**

"Artículo 29. Las licencias oficiales para la portación de armas pueden ser colectivas o individuales.

"I. Las licencias colectivas podrán expedirse a:

"...

"B. Las instituciones policiales. Estas licencias se sujetarán a los lineamientos siguientes:

"a) Dichas instituciones deberán cumplir con las disposiciones legales de orden federal o local que resulten aplicables.

"b) La Secretaría de Gobernación será el conducto para solicitar a la Secretaría de la Defensa Nacional la expedición de licencia colectiva a las instituciones policiales, mismas que sólo se solicitarán para las personas que integren su organización operativa y que figuren en las nóminas de pago respectivas, debiéndose notificar a estas secretarías cualquier cambio en su plantilla laboral. Las autoridades competentes resolverán dentro de los sesenta días siguientes a la presentación de la solicitud ante la Secretaría de Gobernación; y,

"c) Los titulares de las instituciones policiales, expedirán a su personal operativo, inscrito en el registro que establezca la ley de la materia, credenciales foliadas de identificación personal, por lapsos semestrales, las cuales, durante su vigencia, se asimilarán a licencias individuales. ..."

"Artículo 52. La Secretaría de la Defensa Nacional podrá establecer, mediante disposiciones administrativas generales, términos y condiciones relativos a la adquisición de armas y municiones que realicen las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, así como los particulares para los servicios de seguridad autorizados o para actividades deportivas de tiro y cacería."

¹³⁵ **Artículo 21 de la Constitución Federal:** "...

"Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

"...

"e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y Municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines. ..."



111. Como se explica a continuación, una interpretación integral del artículo 115 de la Constitución Federal arroja que únicamente en el marco de un convenio para que el Gobierno Estatal se haga cargo en forma temporal del servicio de seguridad pública en un Municipio, o bien para que dicho servicio se preste o ejerza coordinadamente por el Estado y el propio Municipio, es que puede generarse una obligación constitucionalmente protegida para que un Estado de la República dote de armamento a alguna policía preventiva municipal. Sin embargo, dicha obligación –exigible en vía de controversia constitucional– sólo puede surgir si (i) existe formalmente un convenio vigente entre el respectivo Municipio y el Gobierno del Estado para la prestación de las funciones de seguridad pública municipal, suscrito al amparo del párrafo tercero de la fracción III del artículo 115 constitucional y, además, (ii) en el marco de dicho convenio el Estado se obligó expresamente frente al Municipio a dotar de armamento a la institución policial municipal para la realización de las tareas de seguridad pública.

112. Por una parte, para que se considere que un Estado de la República se encuentra obligado *constitucionalmente* frente a alguno de sus Municipios y, por consiguiente, éste pueda válidamente accionar la jurisdicción constitucional para asegurar su debido cumplimiento, la fuente primaria de esa obligación debe ser necesariamente un precepto de la Constitución Federal o de los tratados internacionales que reconozcan derechos humanos.¹³⁶ Además, para que tal obligación de carácter constitucional sea exigible específicamente ante la Suprema Corte por medio de una controversia constitucional, su incumplimiento por la entidad federativa debe implicar la afectación o vulneración de la esfera de atribuciones constitucionales originarias del respectivo Municipio.¹³⁷ De este

¹³⁶ Véase la jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), del Tribunal Pleno de título y subtítulo: "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de dos mil catorce, página 202, «con número de registro digital: 2006224».

¹³⁷ Recientemente el Tribunal Pleno por mayoría de seis votos abandonó el criterio sustentado en la tesis P./J. 98/99, 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.". «*Semanario*



modo, el incumplimiento de las obligaciones de algún Estado frente a un Municipio que únicamente deriven de la ley o de un contrato civil, por ejemplo, o que simplemente afecten el patrimonio municipal pero no sus competencias,¹³⁸ no será impugnabile por la vía prevista en la fracción I del artículo 105 constitucional.

113. Ahora bien, como ya se explicó a detalle (supra párrafos 69 a 71) y en ánimo de repeticiones innecesarias se tiene aquí por reproducido, el esquema constitucional ordinario de coordinación obligatoria en materia de seguridad pública entre los tres niveles de gobierno admite expresamente dos excepciones en el artículo 115 –una consensuada prevista en el párrafo tercero de la fracción III¹³⁹ y la otra determinada de manera unilateral por el gobernador prevista en la fracción VII–¹⁴⁰ para que los Gobiernos Estatales asuman temporalmente las funciones de seguridad pública en un Municipio. La existencia de estos dos supuestos en el Texto Constitucional implica, a la inversa, que el Constituyente buscó regular directamente las situaciones de carácter excepcional donde los Municipios dejen de ejercer temporalmente, de manera parcial o total, sus atribuciones constitucionales originarias en materia de seguridad pública, para que en su lugar las ejerzan las autoridades estatales.

114. Sin embargo, también se dijo ya (supra párrafo 76), cuando en ejercicio de la facultad prevista en la multicitada fracción VII del artículo 115 de la Constitución Federal los gobernadores de los Estados asumen temporalmente el mando de una policía preventiva municipal, es decir, en los casos que aquéllos juzguen como de fuerza mayor o alteración grave del orden público, el Municipio se encuentra completamente subordinado a las determinaciones del Gobierno Estatal. Dicho de otro modo, en el esquema de supra-subordina-

Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, página 703, con número de registro digital: 193259», que permitía impugnar en controversia constitucional violaciones indirectas a la Constitución Federal. Véase el recurso de reclamación 150/2019-CA, página 18.

¹³⁸ **Artículo 7o. de la Ley de Amparo:** "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 encuentran en un plano de igualdad con los particulares. ..."

¹³⁹ Véase supra nota 93.

¹⁴⁰ Véase supra nota 90.



ción que regula este precepto constitucional el Municipio no tiene más competencias en materia de seguridad pública que las que determine unilateralmente el gobernador del Estado al asumir el mando.¹⁴¹ Si en ese momento el Municipio carece de atribuciones constitucionales propias de seguridad pública, entonces lógicamente tampoco puede imponer condiciones al Estado que asume el mando de la policía municipal. Por consiguiente, en el marco del ejercicio de esta facultad extraordinaria por parte del gobernador no puede surgir obligación alguna a cargo de la entidad federativa frente al Municipio afectado en materia de seguridad pública que sea de carácter constitucional en estricto sentido.

115. El único supuesto previsto en la Constitución Federal donde el Municipio cede *voluntariamente* sus facultades originarias en materia de seguridad pública, es decir, donde la transmisión de facultades municipales al Estado opera en la lógica regular de *coordinación*,¹⁴² es el contemplado en el párrafo tercero de la fracción III del artículo 115 constitucional.¹⁴³ Mientras que en los demás supuestos constitucionales de intervención en las policías de los Municipios éstos no tienen incidencia alguna en las determinaciones que toman los otros niveles de gobierno, al amparo de este párrafo los Ayuntamientos sí están plenamente autorizados para, cuando lo estimen necesario, celebrar formalmente convenios con el Estado al que pertenecen a fin de que el Gobierno Estatal se haga cargo en forma temporal del servicio de seguridad pública en su Municipio, o bien para que dicho servicio se preste o ejerza coordinadamente por el Estado y el propio Municipio. En tanto producto de un acuerdo de voluntades, en estos instrumentos un Municipio ciertamente puede establecer ciertas condiciones al Estado para el caso de que asuma funciones de seguridad pública que originariamente corresponden a aquél.

116. Pues bien, si a través de los referidos convenios los Municipios comprometen voluntariamente todo o una parte del ejercicio de sus atribuciones constitucionales originarias en materia de seguridad pública a cambio de que el Estado cumpla con ciertas obligaciones relacionadas con estas importantes

¹⁴¹ Véase controversia constitucional 92/2010, páginas 76 y 77 (transcripción en supra nota 95).

¹⁴² Véase *ídem*.

¹⁴³ Véase supra nota 93.



tarefas, entonces es claro que una vez vigente el convenio respectivo la adecuada prestación del servicio de seguridad pública en el Municipio afectado depende en buena medida del pleno cumplimiento de las partes suscribientes a los distintos acuerdos que se dan en ese marco. Las contraprestaciones pactadas, en pocas palabras, determinan el desempeño de las funciones. En este supuesto específico, por tanto, es evidente que sí se pueden vulnerar facultades constitucionales originarias del Municipio si el Estado incumple alguna obligación asumida en el marco del convenio.

117. En suma, solamente cuando una entidad federativa se obliga en ciertos términos *frente a un Municipio* a través de un convenio para la prestación de las funciones de seguridad pública amparado en la fracción III del artículo 115 constitucional es que se puede generar una vulneración en la esfera de sus atribuciones constitucionales originarias en esta materia y, por tanto, que puede considerarse que existe una obligación constitucionalmente protegida o garantizada en el sentido que aquí plantea la parte actora. Por el contrario, el incumplimiento de cualquier obligación entre Estados y Municipios en materia de seguridad pública que no haya surgido en el marco de este precepto constitucional no representa una violación constitucional directa, ni es tampoco, por lo mismo, una cuestión que sea controlable por esta Suprema Corte en vía de controversia constitucional.

118. Por otra parte, dada la multiplicidad de atribuciones que adicionalmente a la seguridad pública municipal tienen los Municipios en el sistema jurídico mexicano,¹⁴⁴ en los convenios suscritos al amparo del párrafo tercero de la

¹⁴⁴ **Artículo 115 de la Constitución Federal:** "...

"...

"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.

"...

"i) Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.



fracción III del artículo 115 constitucional ciertamente pueden estipularse diversos tipos de obligaciones y derechos para las partes. Las contraprestaciones que se pactan dentro de estos esquemas de cooperación entre Municipio y Estado en principio sólo tienen la limitante expresa de ser temporales y, obviamente, la implícita de no poder contravenir el orden constitucional. Mientras que, por ejemplo, los Municipios pueden comprometer adicionalmente a las competencias que transfieren sus recursos, personal y patrimonio para que el Estado se encargue de realizar determinada función, a cambio la entidad federativa también puede obligarse a ciertas contraprestaciones en favor del Municipio que van más allá de la mera prestación del respectivo servicio público en la demarcación. Las partes pueden incluso estipular que, en el marco del convenio sobre una determinada materia, se celebrarán adicionalmente contratos accesorios, o bien que se podrá generar alguna otra fuente de obligaciones ante la actualización de determinados supuestos.

119. En esta tesitura, en los convenios relacionados específicamente con la seguridad pública municipal también se puede estipular válidamente una gran gama de prestaciones relacionadas con estas funciones siempre y cuando no se contravengan las bases establecidas en la Constitución Federal, ni en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En la medida en que el armamento de las instituciones policiales es una herramienta esencial para realizar las funciones de seguridad pública, los convenios suscritos al amparo del párrafo tercero de la fracción III del artículo 115 ciertamente pueden implicar la transferencia de armas entre los dos órdenes de gobierno, su aseguramiento o resguardo, su reparación o mantenimiento, la incorporación de elementos policiales a las licencias colectivas de portación de armas bajo ciertos requisitos, etcétera. Para cumplir los propósitos de un convenio de este tipo las partes pueden incluso comprometer recursos provenientes de los fondos federales de seguridad pública. Como puede verse, en estos supuestos la contraprestación a cargo del Estado frente al Municipio bien puede ser dotar de armamento a una policía preventiva municipal. Su única limitante en principio serían las múltiples condiciones que para tal efecto establece la Ley General de Armas de Fuego y Explosivos.

"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. ..."



120. De este modo, si en el marco de un convenio suscrito al amparo del párrafo tercero de la fracción III del artículo 115 constitucional, un Estado de la República se obligó explícitamente a proveer de armamento a un Municipio para las funciones de seguridad pública, es claro que sí existe un supuesto donde los Estados de la República están obligados constitucionalmente a dotar de armamento a las policías preventivas municipales. Cuando se cumplen estos requisitos el Municipio afectado ciertamente puede accionar la jurisdicción constitucional para recibir dicho armamento o bien, ante el comprobado incumplimiento injustificado del convenio, para recuperar sus atribuciones originarias.

2. ¿Al momento de emitirse la segunda orden de retiro de armamento por parte del gobernador de Morelos se actualizaba este supuesto constitucional?

121. Por último, simplemente corresponde verificar si en el presente caso se cumplían los dos requisitos que actualizan el supuesto constitucional referido en la sección anterior y, como sostiene el Municipio actor, el Poder Ejecutivo Local demandado se encontraba constitucionalmente impedido para ordenar retirar el armamento en posesión de la Policía Municipal de Tlaquiltenango. De las constancias que obran en el expediente se desprende claramente que al momento de emitirse la orden de retiro de armamento no se actuaba en el marco de un convenio suscrito al amparo del párrafo tercero de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal ni, por consiguiente, el gobernador del Estado de Morelos estaba obligado constitucionalmente a dotar al Municipio actor del armamento que le fue retirado a la policía municipal.

122. En primer lugar, el armamento que fue retirado por órdenes del gobernador de Morelos a la Policía Municipal de Tlaquiltenango a partir del dieciocho de enero de dos mil dieciséis efectivamente pertenecía en ese momento al Gobierno del Estado de Morelos y se encontraba amparado por la Licencia Oficial Colectiva No. 145 expedida por la SEDENA a favor de la Secretaría de Seguridad Pública de Morelos.¹⁴⁵ Como se refirió en el apartado de antecedentes (supra párrafos 1 y 2), dicho armamento inicialmente pasó a estar en posesión de la Policía Municipal de Tlaquiltenango en virtud de un *contrato de comodato* suscrito en abril de dos mil trece entre el Gobierno de Morelos y el respectivo

¹⁴⁵ Véase cuaderno principal de la controversia constitucional 1/2016, fojas 885 a 894.



Ayuntamiento, mismo que a su vez se firmó en el marco de un convenio de seguridad pública municipal que ellos mismos habían celebrado en febrero de ese mismo año. Mientras que por virtud del convenio de seguridad pública las autoridades estatales asumirían parcialmente las funciones de coordinación, manejo, operación, supervisión y control de la Policía Municipal de Tlaquiltenango,¹⁴⁶ en el contrato de comodato el Gobierno del Estado se comprometía explícitamente a entregar a las autoridades municipales armas y equipo para la prestación del servicio de seguridad pública en ese Municipio.¹⁴⁷

123. Sin embargo, como ya también se adelantó, tanto el convenio de seguridad pública municipal como el contrato de comodato entre el Gobierno de Morelos y el Ayuntamiento de Tlaquiltenango dejaron de tener vigencia tiempo antes de que el gobernador ordenara retirar el armamento a esa policía municipal. Concretamente, mientras que en el convenio se estipuló una vigencia hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil quince, en el contrato de comodato se estableció que éste concluiría su vigencia "al término de la administración pública municipal que lo suscribe",¹⁴⁸ es decir, en la misma fecha que fenecía el convenio de seguridad pública municipal.

124. De este modo, suponiendo que el decreto de asunción del mando policial emitido el veintiocho de enero de dos mil quince no hubiera dejado sin efectos estos dos instrumentos jurídicos, es manifiesto que antes de que el gobernador ordenara el retiro del armamento a la policía municipal aquéllos ya no los tenían. Una vez que concluyó su vigencia el Gobierno Estatal se encontraba plenamente facultado para reclamar la devolución de las armas objeto del contrato de comodato. En ninguna de las cláusulas de dicho documento se estipuló que la renovación de ese contrato fuera obligatoria o que la nueva administración del Municipio tuviera algún derecho sobre ese armamento. Por el contrario, la Comisión Estatal de Seguridad Pública de Morelos –nueva titular de la Licencia Oficial Colectiva No. 145 en sustitución de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Morelos– se encontraba obligada a garantizar que el uso y portación de esas armas estuviera en consonancia con lo establecido por la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y la Ley General del Sistema Nacional

¹⁴⁶ Véase *ibíd.*, fojas 627 a 640.

¹⁴⁷ Véase *ibíd.*, fojas 309 a 318.

¹⁴⁸ *Ibíd.*, foja 316.



de Seguridad Pública, so pena de que el Estado de Morelos pudiera perder la licencia. En el presente caso, en suma, no se actualizaba el supuesto constitucional referido en la sección anterior.

125. Por todo lo anterior, se considera que es **infundado** el concepto de invalidez planteado por el Municipio actor en el sentido de que al emitir la segunda orden de retiro del armamento el gobernador de Morelos había vulnerado sus atribuciones constitucionales en seguridad pública. Contrariamente a lo que sostiene, al momento de ordenar el desarme el Gobierno del Estado de Morelos no tenía obligación constitucional alguna de dotarle de armas para las funciones de seguridad pública en el Municipio, pues no había convenio vigente al amparo del párrafo tercero de la fracción III del artículo 115 constitucional, ni tampoco un contrato o alguna otra fuente de las obligaciones en el marco de dicho convenio que obligara explícitamente al Estado a proveerle al Municipio las armas que le fueron retiradas a la policía municipal. Tampoco es acertado su argumento en el sentido de que con esa orden se había dejado al Municipio sin posibilidades de proveer el servicio de seguridad pública, pues, como se dijo líneas arriba, un Municipio tiene la posibilidad jurídica de adquirir por su cuenta el armamento –incluso puede recurrir a sus fondos federales de seguridad pública para hacerlo– y solicitar la licencia oficial para su utilización, o puede suscribir un nuevo convenio con el Estado de Morelos al amparo del párrafo tercero de la fracción III del artículo 115 constitucional para que aquél, previamente al cumplimiento de los requisitos que le establece la licencia oficial colectiva, le provea del respectivo armamento.

126. Al haberse estimado infundado el planteamiento esgrimido por el Municipio actor contra este acto impugnado, **debe reconocerse la validez** de la segunda orden de retiro de armamento en posesión de la Policía Municipal de Tlaquiltenango emitida a partir del dieciocho de enero de dos mil dieciséis.

VIII. Efectos

127. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria,¹⁴⁹ la **invalidez del decreto de ratificación** tiene como efecto la

¹⁴⁹ **Artículo 41 de la ley reglamentaria:** "Las sentencias deberán contener:



terminación inmediata del mando policial del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos sobre la policía preventiva del Municipio de Tlaquiltenango. En consecuencia, una vez que esta ejecutoria sea notificada, el presidente municipal de Tlaquiltenango, Morelos, recuperará el mando policial del Municipio en términos del artículo 115, fracción VII, de la Constitución Federal.¹⁵⁰

128. Esto no significa que el Gobierno Estatal deba retirar las fuerzas policiales estatales del territorio de este Municipio, sino que dejará de tener control sobre la policía preventiva municipal y deberá coordinarse con el presidente municipal para desarrollar las estrategias de seguridad pública correspondientes. En este sentido ambas autoridades deberán llevar a cabo todos los actos necesarios dentro de su ámbito de competencias para asegurar la continuidad de la prestación del servicio de seguridad pública al interior del Municipio de Tlaquiltenango.

129. Asimismo, el efecto señalado no inhibe en modo alguno la facultad constitucional del Ayuntamiento de Tlaquiltenango de celebrar un nuevo convenio con el Gobierno del Estado de Morelos para que sea éste el que se encargue de prestar el servicio de seguridad pública de forma temporal, o bien, para que ambas autoridades lo ejerzan de forma coordinada, en términos del tercer párrafo de la fracción III del artículo 115 constitucional.¹⁵¹

130. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE

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

“... ”

“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; ...”

¹⁵⁰ Véase supra nota 90.

¹⁵¹ Véase supra nota 93.



SEGUNDO.—Se sobresee en la controversia constitucional respecto de la norma general y los actos reclamados precisados en los apartados **V** y **VI** de la presente resolución.

TERCERO.—Se declara la invalidez del "*Decreto a través del cual se ratifica la vigencia del diverso por el que se emite la declaratoria mediante la cual se asume por el Gobernador Constitucional del Estado de Morelos, de manera inmediata y temporal, el mando policial municipal de Tlaquiltenango, Morelos; como un caso de fuerza mayor ante las alteraciones graves del orden público suscitadas en recientes fechas*", publicado en el Periódico Oficial de Morelos el tres de enero de dos mil dieciséis, en los términos y para los efectos precisados en el apartado **VIII**, de la presente resolución.

CUARTO.—Se reconoce la validez de la segunda orden dictada por el gobernador del Estado de Morelos de retirar el armamento en posesión de la Policía Municipal de Tlaquiltenango, Morelos, emitida el dieciocho de enero de dos mil dieciséis.

QUINTO.—Publíquese la presente resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, así como en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno del Estado de Morelos.

Notifíquese; 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, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek (ponente). El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 14 de enero de 2022 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL CONSEJERO JURÍDICO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE COLIMA PARA PROMOVERLA EN REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO DE LA ENTIDAD (ARTÍCULO 38, FRACCIÓN XII, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE COLIMA).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DEL ACTO IMPUGNADO, TODA VEZ QUE LA MISMA AUTORIDAD DEMANDADA, CON POSTERIORIDAD, DEJÓ SIN EFECTOS ÉSTE [ACUERDO POR EL QUE SE EMITE LA POLÍTICA DE CONFIABILIDAD, SEGURIDAD, CONTINUIDAD Y CALIDAD EN EL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL EMITIDO POR EL TITULAR DE LA SECRETARÍA DE ENERGÍA Y PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL QUINCE DE MAYO DE DOS MIL VEINTE, ASÍ COMO EL ACUERDO PARA GARANTIZAR LA EFICIENCIA, CALIDAD, CONFIABILIDAD, CONTINUIDAD Y SEGURIDAD DEL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL, CON MOTIVO DEL RECONOCIMIENTO DE LA EPIDEMIA DE ENFERMEDAD POR EL VIRUS SARS-CoV2 (COVID-19), EMITIDO POR EL CENTRO NACIONAL DE CONTROL DE ENERGÍA Y PUBLICADO EN EL BUZÓN DE NOTIFICACIONES DEL ÁREA PÚBLICA DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE MERCADO EL UNO DE MAYO DE DOS MIL VEINTE].

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. IMPROCEDENCIA RESPECTO DEL ACTO IMPUGNADO COMO CONSECUENCIA DE LA APLICACIÓN DEL ACUERDO POR EL QUE SE EMITE LA POLÍTICA DE CONFIABILIDAD, SEGURIDAD, CONTINUIDAD Y CALIDAD EN EL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL, ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ EN SU CONTRA POR VICIOS PROPIOS (OFICIO CONAMER/20/2079 DE QUINCE DE MAYO DE DOS MIL VEINTE EMITIDO POR EL DIRECTOR DE MANIFESTACIONES DE IMPACTO REGULADORIO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE MEJORA REGULATORIA).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. IMPROCEDENCIA RESPETO DE LA NORMA IMPUGNADA CUANDO SU INCONSTITUCIONALIDAD SE HACE DEPENDER DE LA INVALIDEZ DEL ACUERDO POR EL QUE SE EMITE LA POLÍTICA DE CONFIABILIDAD, SEGURIDAD, CONTINUIDAD Y CALIDAD EN EL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL SOBRE EL CUAL SE SOBRESEYÓ,



ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ EN SU CONTRA POR VICIOS PROPIOS (ARTÍCULO 132 DE LA LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 100/2020. PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE COLIMA. 13 DE OCTUBRE 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. EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EMITIÓ SU VOTO CON RESERVAS. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIO: OLIVER CHAIM CAMACHO.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día trece de octubre de dos mil veintiuno.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por escrito presentado mediante el sistema electrónico de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el treinta de junio de dos mil veinte, José Ignacio Peralta Sánchez, ostentándose como Gobernador Constitucional del Estado de Colima, promovió controversia constitucional, en la que demandó la invalidez de las normas generales y acto que más adelante se precisan, emitidos por las autoridades que a continuación se señalan:

"IV. Norma general o acto cuya invalidez se demanda

"1. Del titular del Poder Ejecutivo Federal se demanda la invalidez de:

"a) El Acuerdo para garantizar la Eficiencia, Calidad, Confiabilidad, Continuidad y Seguridad del Sistema Eléctrico Nacional con motivo del reconocimiento de epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado en el buzón de notificaciones del sistema de área pública del Sistema de Información de Mercado el 29 de abril de 2020.



"b) El Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional, emitido por la titular de la Secretaría de Energía en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 2020.

"c) El oficio CONAMER/20/2079 de 15 de mayo de 2020, emitido por el director de Manifestaciones de Impacto Regulatorio de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria.

"d) La promulgación de la Ley de la Industria Eléctrica, en tanto se demanda la invalidez del artículo 132; aclarando que esto último se reclama en términos del artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria, sin atribuir vicio alguno a la promulgación en sí misma.

"2. Del H. Congreso de la Unión, por conducto de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, se demanda la invalidez del artículo 132 de la Ley de la Industria Eléctrica, que a la letra dispone lo siguiente:

"**Artículo 132.** La secretaría establecerá la política en materia de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad en el Sistema Eléctrico Nacional, incluyendo los criterios para establecer el equilibrio entre estos objetivos.

"La CRE expedirá y aplicará la regulación necesaria en materia de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad del Sistema Eléctrico Nacional.

"La CRE regulará, supervisará y ejecutará el proceso de estandarización y normalización de las obligaciones en materia de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad del Sistema Eléctrico Nacional.

"El Cenace podrá emitir especificaciones técnicas en dichas materias con la autorización de la CRE.

"La secretaría regulará, supervisará y ejecutará el proceso de estandarización y normalización en materia de seguridad de las instalaciones de los usuarios finales.



"Los integrantes de la industria eléctrica no podrán aplicar especificaciones técnicas de referencia distintas a la regulación, estandarización y normalización que emitan o autoricen las autoridades competentes.'."

2. SEGUNDO.—**Antecedentes.** Los antecedentes del caso narrados en la demanda son los siguientes:

I. El veinte de diciembre de dos mil trece se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de Reformas Constitucionales en Materia Energética.

II. El once de agosto de dos mil catorce se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los decretos por los cuales se expidieron la Ley de la Industria Eléctrica (LIE), la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética y la Ley de la Comisión Federal de Electricidad.

III. El veintiocho de agosto de dos mil catorce se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de Creación del Centro Nacional de Control de Energía (Cenace), instituyéndolo como un organismo público descentralizado de la administración pública federal, sectorizado a la Secretaría de Energía (Sener).

IV. El treinta y uno de marzo de dos mil quince se publicó en el Diario Oficial de la Federación el aviso por el que se da a conocer el requisito para la adquisición de certificados de energías limpias en dos mil dieciocho de la Secretaría de Energía, el cual correspondió a un 5%.

V. El ocho de septiembre de dos mil quince, la Sener inició la ejecución del mandato previsto en el artículo tercero transitorio del Decreto de la LIE, consistente en emitir las primeras reglas del mercado eléctrico mayorista, las cuales incluirían las bases del mercado eléctrico y las disposiciones operativas del mercado. Así, en esa fecha se publicaron en el D.O.F. las bases del mercado, donde se definen las reglas y procedimientos que deberán llevar a cabo los participantes del mercado y las autoridades para mantener una adecuada administración, operación y planeación del mercado eléctrico mayorista. Dicho mandato se conformó con 29 disposiciones administrativas de carácter general, de las cuales destacan para efectos de la presente controversia las siguientes:



Acuerdo	Publicación en el D.O.F.
Acuerdo por el que la Secretaría de Energía emite las Bases del Mercado Eléctrico.	8 de septiembre de 2015
Acuerdo por el que se emite el Manual de Interconexión de Centrales de Generación con capacidad menor a 0.5 MW.	15 de diciembre de 2016
Acuerdo por el que se emite el Manual para el Desarrollo de las Reglas del Mercado	8 de enero de 2018
Acuerdo por el que se emite el Manual para la Interconexión de Centrales Eléctricas y Conexión de Centros de Carga.	9 de febrero de 2018
Acuerdo por el que se emite el Manual de Contratos de Cobertura de Servicios de Transmisión y Distribución.	8 de enero de 2018

VI. El veinticuatro de diciembre de dos mil quince se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Transición Energética, que tiene por objeto regular el aprovechamiento sustentable de la energía, así como las obligaciones en materia de energías limpias y de reducción de emisiones contaminantes de la industria eléctrica, manteniendo la competitividad de los sectores productivos.

VII. El veintiocho de enero de dos mil dieciséis la Sener publicó en el D.O.F. la Resolución que autoriza el inicio de operaciones del Mercado de Energía de Corto Plazo en los Sistemas Interconectados Baja California, Nacional y Baja California Sur, actualiza el calendario que deberá observar el Centro Nacional de Control de Energía para el inicio de pruebas y operaciones del Mercado de Energía de Corto Plazo y establece disposiciones transitorias para su entrada en vigor.

VIII. El treinta y uno de marzo de dos mil dieciséis se publicó en el D.O.F., el aviso por el que se da a conocer el requisito para la adquisición de certificados



de energías limpias en dos mil diecinueve de la Sener, el cual correspondió a un 5.8%.

IX. El veintiocho de febrero de dos mil diecisiete se publicó en el D.O.F. la política de confiabilidad 2017.

X. El treinta y uno de marzo de dos mil diecisiete se publicó en el D.O.F. el aviso por el que se dan a conocer los requisitos para la adquisición de certificados de energías limpias en 2020, 2021 y 2022 de la Sener, siendo éstos de 7.4%, 10.9% y 13.9% para los periodos de obligación respectivos.

XI. El diecinueve de diciembre de dos mil diecisiete el subsecretario de Electricidad de la SENER, mediante oficio 300.214/17, informó a la Comisión Reguladora de Energía que esa dependencia dio cabal cumplimiento al artículo tercero transitorio del Decreto de la LIE.

XII. El ocho de enero de dos mil dieciocho se publicó en el D.O.F. el Manual para el Desarrollo de las Reglas del Mercado de la Sener, el cual tiene como fin establecer las reglas, directrices y procedimientos a seguir para evaluar, revisar y, en su caso, modificar dichas reglas y emitir las adiciones, sustituciones y derogaciones que resulten procedentes.

XIII. El trece de julio de dos mil dieciocho se publicó en el D.O.F. el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la LGCC, en cuyo artículo segundo transitorio se incluyó el objetivo indicativo de reducir en 30% las emisiones para el 2020 con respecto a la línea de base, y 50% para el 2050 en relación con las emitidas en el 2000.

Además, indicó que la reducción del 22% de las emisiones de gases de efecto invernadero se conseguiría a través del compromiso de los diferentes sectores participantes. Al sector de la generación eléctrica se le asignó el 31%.

XIV. El cinco de febrero de dos mil diecinueve se publicaron en el D.O.F. los resultados y recomendaciones de la evaluación estratégica del avance subnacional de la Política Nacional de Cambio Climático del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, dentro de los que se recomendó a la Sener y a la



Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, realizar las acciones necesarias de coordinación para la facilitación, soporte, promoción e implementación de ahorro de energía, eficiencia energética, energías renovables, cogeneración o generación limpia distribuida, en entidades federativas y Municipios.

XV. El veintinueve de marzo de 2019, se publicó en el D.O.F. el Acuerdo por el que se da a conocer el requisito para la adquisición de certificados de energías limpias en 2022 de la Sener, el cual confirma el requisito de 7.4% para el periodo de obligación 2020, 10.9% para el 2021 y 13.9% para el 2022.

XVI. El veintinueve de abril de dos mil veinte Cenace publicó en el buzón de notificaciones del sistema de área pública del Sistema de Información de Mercado, el Acuerdo para garantizar la Eficiencia, Calidad, Confiabilidad, Continuidad y Seguridad del Sistema Eléctrico Nacional, con motivo del reconocimiento de la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), cuya invalidez se demanda.

XVII. El quince de mayo de dos mil veinte se verificó lo siguiente:

- La Sener presentó ante la Conamer una solicitud de exención de la manifestación de impacto regulatorio –MIR– de la política de confiabilidad, por considerar que no creaba obligaciones adicionales a particulares, no imponía mayores cargas administrativas, no reducía o restringía derechos a los particulares y no modificaba metodologías o criterios.

- El director de manifestaciones de impacto regulatorio emitió el oficio Conamer –cuya invalidez se demanda– donde notificó a la Sener la inaplicabilidad del procedimiento de mejora regulatoria.

- Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional de la Sener, cuya invalidez se demanda.

3. TERCERO.—**Preceptos constitucionales que se estiman vulnerados.** La parte actora señaló como preceptos violados los artículos 4, párrafo quinto, 25, 27, sexto párrafo, 28, párrafos cuarto y quinto, 39, 40, 41, primer párrafo, 73, fracción



XXIX-G, 124 y 133 de la Constitución Federal; así como los artículos décimo, incisos a) y c) y décimo segundo, décimo sexto, inciso b) y décimo séptimo transitorios del decreto de reformas constitucionales en materia energética.

4. Igualmente, violan los artículos 12, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 34 y 39 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, 26 de la Convención Americana, 1 y 2 de la Declaración sobre Derecho al Desarrollo, 1, 10 y 11 del Protocolo de San Salvador, así como el Acuerdo de París en su integridad, pero de manera destacada los artículos 2, 3, 4 y 5.

5. CUARTO.—**Conceptos de invalidez.** En su demanda, el actor sostiene, en esencia, que el Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de mayo de dos mil veinte, contiene diversas disposiciones que impiden la promoción de energías renovables en la generación de energía eléctrica, con lo que se vulneran sus facultades en materia de equilibrio ecológico y medio ambiente, previstas en el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal, así como con el mandato que obliga a todas las autoridades a garantizar un medio ambiente sano, previsto en el artículo 4o., párrafo quinto, de dicho ordenamiento.

6. QUINTO.—**Trámite y admisión.** Mediante proveído de seis de julio de dos mil veinte, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo bajo el número 100/2020 y lo turnó por conexidad al Ministro Luis María Aguilar Morales.¹

7. Posteriormente, por acuerdo de nueve de julio de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda y, entre otras cosas; reconoció el carácter de partes demandadas al **Poder Ejecutivo Federal, así como a las**

¹ Se estimó que existía conexidad entre el presente asunto y las controversias constitucionales **88/2020, 89/2020, 95/2020 y 99/2020**, promovidas por el Municipio de Aquiles Serdán, Estado de Chihuahua, la Comisión Federal de Competencia Económica, el Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas y Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, respectivamente.



Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión; ordenó su emplazamiento y requirió a la primera para que remitiera copias certificadas de los ejemplares del Diario Oficial de la Federación en el que constaran la publicación de los acuerdos controvertidos, así como de la norma general impugnada y a las Cámaras se les requirió para que remitiera los antecedentes legislativos; y, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

8. SEXTO.—**Contestación a la demanda por parte del Ejecutivo Federal.** Mediante escrito presentado el veintiséis de agosto de dos mil veinte, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Julio Scherer Ibarra, en su carácter de consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, dio contestación a la demanda de controversia constitucional, en la que sostuvo como causas de improcedencia, que el presente medio de control constitucional no es la vía idónea para resolver la litis formulada, así como la falta de interés legítimo del actor para promoverla. Adicionalmente, ofreció distintos argumentos para combatir los conceptos de invalidez planteados.

9. SÉPTIMO.—**Contestación a la demanda por parte de la Cámara de Senadores.** Mediante escrito presentado el cuatro de septiembre de dos mil veinte, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Oscar Eduardo Ramírez Aguilar, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, dio contestación a la demanda de controversia constitucional.

10. OCTAVO.—**Contestación a la demanda por parte de la Cámara de Diputados.** Mediante escrito presentado el diecisiete de septiembre de dos mil veinte, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dulce María Sauri Riancho, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, dio contestación a la demanda de controversia constitucional, y se hicieron valer como causales de improcedencia, la relativa a la falta de interés legítimo por parte del Estado de Colima, así como la relativa a la falta de conceptos de invalidez.



11. NOVENO.—**Fiscalía General de la República.** La Fiscalía General de la República se abstuvo de formular pedimento o manifestación alguna.

12. DÉCIMO.—**Audiencia.** 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, los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

13. DÉCIMO PRIMERO.—**Cierre de instrucción.** Por auto de dos de diciembre de dos mil veinte, el Ministro instructor ordenó agregar al expediente el **acta de la audiencia** de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, en la que se hizo constar la relación de las pruebas ofrecidas por las partes, las cuales se tuvieron por desahogadas por su propia y especial naturaleza y por formulados los alegatos presentados; asimismo, se desecharon de plano las pruebas periciales que ofreció el Poder Ejecutivo actor, en materia de economía e impacto ambiental, por considerar que no guardaban relación con la litis de la presente controversia constitucional.

14. Además, ordenó agregar únicamente para los efectos legales conducentes, el escrito presentado por Víctor Florencio Ramírez Cabrera, por propio derecho y quien se ostentó, apoyado por las asociaciones civiles, Iniciativa Climática del México, Asociación Civil; Grupo de Cambio Climático para Latinoamérica y el Caribe, Asociación Civil; México Evalúa, Asociación Civil; Asociación Mexicana de la Industria Fotovoltaica, Asociación Civil; Asociación Mexicana de Energía Renovable y Medio Ambiente, Asociación Civil; que conforman la Plataforma México Clima y Energía, además Cambio de Ruta, Asociación Civil, bajo la figura de *amicus curiae*, mediante el cual realizó diversas manifestaciones, designó autorizada y señaló domicilio para oír y recibir notificaciones, por no tener el carácter de parte en este medio de control constitucional en términos del artículo 10 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 598 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, en términos del artículo 1o. de la ley reglamentaria señalada.

15. Consecuentemente, el Ministro instructor, ordenó cerrar la instrucción para la elaboración del proyecto correspondiente.



16. DÉCIMO SEGUNDO.—**Radicación en la Segunda Sala.** Una vez recibidos los autos, por acuerdo de uno de octubre de dos mil veintiuno, la presidenta de esta Segunda Sala ordenó su avocamiento, así como su remisión a la ponencia respectiva para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

17. 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 a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;² 10, fracción I³ y 11, fracción V,⁴ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I,⁵ y tercero⁶ 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 Ejecutivo de una entidad federativa y el Poder Ejecutivo Federal, en el que se estima innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

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

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

"a) La Federación y una entidad federativa."

³ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

⁴ **Artículo 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."

⁵ **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."

⁶ **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."



18. SEGUNDO.—**Precisión de la litis.** En términos del artículo 41, fracción I,⁷ de la ley reglamentaria de la materia, es necesario fijar de manera precisa las normas generales objeto de la controversia.

19. Este Alto Tribunal ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda, de una manera tal que se resuelva la litis constitucional efectivamente planteada; de conformidad con 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."⁸

20. En esos términos, se precisa que lo que se demanda es el Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de mayo de dos mil veinte, por vulnerar distintas facultades del actor.

21. Asimismo, se impugnan los siguientes actos:

⁷ 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."

⁸ 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, registro digital: 166985.



22. Del titular del Poder Ejecutivo Federal se demanda la invalidez del Acuerdo para garantizar la Eficiencia, Calidad, Confiabilidad, Continuidad y Seguridad del Sistema Eléctrico Nacional con motivo del reconocimiento de epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado en el buzón de notificaciones del sistema de área pública del Sistema de Información de Mercado el veintinueve de abril de dos mil veinte, así como del oficio CONAMER/20/2079 de quince de mayo de dos mil veinte emitido por el director de Manifestaciones de Impacto Regulatorio de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria.

23. Del Congreso de la Unión, por conducto de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, se demanda la invalidez del artículo 132 de la Ley de la Industria Eléctrica.

24. TERCERO.—**Oportunidad.** En términos del artículo 21 fracciones I y II, de la ley reglamentaria de la materia, el plazo para promover una controversia constitucional, cuando se impugnan actos, será de treinta días a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación del acuerdo impugnado, a partir de que se haya tenido conocimiento de ello o de su ejecución, o a partir de que el actor se ostente sabedor de aquéllos.⁹

25. En el caso, la promovente cuestionó: el acuerdo para garantizar la eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad del Sistema Eléctrico Nacional con motivo del reconocimiento de epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado en el buzón de notificaciones del sistema de área pública del Sistema de Información de Mercado el **veintinueve de abril de dos mil veinte**; el Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional, emitido por la titular de la Secretaría de Energía publicado el **quince de mayo de dos mil**

⁹ **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."



veinte en el Diario Oficial de la Federación, reclamando de dicho acuerdo la invalidez del artículo 132 de la LIE con motivo de su primer acto de aplicación; así como el Oficio CONAMER/20/2079 de **quince de mayo de dos mil veinte**, emitido por el director de Manifestaciones de Impacto Regulatorio de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, por lo que debe considerarse que fue a partir de ese momento en que la actora tuvo conocimiento de los actos impugnados en la presente controversia constitucional.

26. Ahora bien, para estar en aptitud de determinar si la presentación de la demanda resulta oportuna, es necesario tomar en cuenta que mediante el Acuerdo General Número 3/2020 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se determinó, como medida urgente, suspender las actividades jurisdiccionales de este Alto Tribunal y declarar inhábiles los días del periodo comprendido del dieciocho de marzo al diecinueve de abril de dos mil veinte, debido al brote de la enfermedad por coronavirus COVID-19.

27. Dicho periodo fue prorrogado a través de los diversos Acuerdos Generales Plenarios Números 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020, 13/2020 y 14/2020, hasta el **tres de agosto de dos mil veinte**, ya que, conforme al punto segundo del Acuerdo General Plenario Número 14/2020, a partir de esa fecha se levantó la suspensión de plazos de los asuntos de competencia de este Alto Tribunal, incluyendo a las controversias constitucionales.

28. Ahora bien, no pasa inadvertido que conforme al Acuerdo General Número 10/2020 del Pleno de este Alto Tribunal del veintiséis de mayo de dos mil veinte, se habilitaron los días y horas que resultaran necesarias durante el periodo comprendido del uno al treinta de junio de dos mil veinte con el objeto de proveer sobre las controversias constitucionales urgentes en las que se solicite la suspensión y para la promoción por vía electrónica de los asuntos de su competencia mediante el uso de la FIREL o de la e.firma (antes FIEL).¹⁰

¹⁰ **Acuerdo General 10/2020, de veintiséis de mayo de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

"Segundo Se habilitan los días y horas que resulten necesarios durante el periodo referido en el punto primero de este acuerdo general, con el objeto de que:



29. Sin embargo, lo anterior no significó el levantamiento de la suspensión de términos, pues de conformidad con el citado Acuerdo General Plenario Número 14/2020, ello no aconteció sino hasta el tres de agosto del dos mil veinte.¹¹

30. En consecuencia, si la suspensión de los términos inició el dieciocho de marzo del dos mil veinte y se levantó la suspensión el tres de agosto siguiente, el término de treinta días para presentar la demanda de controversia constitucional **corrió del tres de agosto al once de septiembre de dos mil veinte.**

31. De esta manera, si la demanda fue presentada de manera electrónica el **treinta de junio de dos mil veinte**, mediante el sistema electrónico de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe considerarse que su presentación fue **oportuna.**

32. CUARTO.—**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 a),¹² otorga legitimación a las entidades federativas para promover una controversia constitucional sobre la constitucionalidad de las normas, actos u omisiones, emitidas por la Federación.

¹¹ El Ministro presidente y las o los Ministros instructores provean, en el ámbito de su competencia, sobre las controversias constitucionales urgentes en las que se solicite la suspensión, incluso las presentadas en formato impreso, y se ejecuten las actuaciones judiciales que resulten necesarias para la eficacia de lo determinado en los proveídos respectivos;

¹² "2. Se promuevan, únicamente por vía electrónica, los escritos iniciales de todos los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de los acuerdos generales plenarios 8/2020 y 9/2020, mediante el uso de la FIREL o de la e.firma (antes FIEL), generándose los expedientes electrónicos a que dichos acuerdos generales se refieren, sin perjuicio de que los expedientes físicos se integren una vez que se normalicen las actividades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; ..."

¹¹ El mismo razonamiento fue utilizado por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 128/2020 y sus acumuladas 147/2020, 163/2020 y 228/2020, en sesión pública de siete de septiembre de dos mil veinte.

¹² "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

"1. 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) La Federación y una entidad federativa."



33. Por su parte, los artículos 10, fracción I y II, y 11, primer párrafo, ambos de la ley reglamentaria de la materia prevén que tendrá el carácter de actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia constitucional, quien deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que los representen, en términos de las normas que resulten aplicables.¹³

34. En el caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por Luis Alberto Vuelvas Preciado, en su carácter de consejero jurídico del Gobierno del Estado de Colima, quien acredita su personalidad con las documentales que acompañó a su escrito inicial de demanda (así se refiere en el acuerdo admisorio en la nota al pie de página bajo el número 4), mediante el cual fue designado con dicho carácter y sin que obre en el expediente prueba en contrario.

35. Por lo anterior y, tomando en cuenta que en términos del artículo 38, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima,¹⁴ a la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado le corresponde representar al titular de dicho Poder en todos los juicios en que éste intervenga y que, el titular de dicha consejería es el representante jurídico del Estado, **se**

¹³ **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."

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."

¹⁴ **Artículo 38.** A la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado corresponde el estudio, planeación, resolución y despacho de los siguientes asuntos:

"...

"XII. Representar jurídicamente al gobernador en cualquier juicio o asunto en que éste intervenga o deba intervenir con cualquier carácter, así como en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La representación a que se refiere esta fracción comprende la interposición y el desahogo de todo tipo de recursos, pruebas, alegatos y actos que favorezcan los intereses y derechos del representado y del Estado. Esta facultad podrá ser delegada en términos de lo dispuesto por el reglamento interior de la Consejería Jurídica."



reconoce la representación que ostenta el promovente para promover el presente medio de control constitucional.

36. QUINTO.—**Legitimación pasiva.** A continuación, se analizará la legitimación de las autoridades demandadas, al ser un presupuesto necesario para la procedencia de la acción.

37. Conforme a los artículos 10, fracción II,¹⁵ y el citado 11, párrafos primero y tercero,¹⁶ 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; y, en el caso del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado conforme lo determine el propio presidente y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley.

38. Tienen el carácter de autoridades demandadas en esta controversia constitucional las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como el Poder Ejecutivo Federal.

39. En representación de la Cámara de Diputados comparece a juicio Dulce María Sauri Riancho, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva, lo que acredita con la copia certificada de la versión estenográfica de la sesión del Pleno de la citada Cámara, correspondiente al dos de septiembre de dos mil veinte.

¹⁵ 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."

¹⁶ 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."



40. Al efecto, en términos del artículo 23, numeral 1, inciso I),¹⁷ de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, es atribución del presidente de la Mesa Directiva la representación legal de la Cámara de Diputados.

41. Por su parte, la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión comparece a juicio por conducto de Oscar Eduardo Ramírez Aguilar, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva, lo que acredita con la copia certificada del acta de la junta previa, celebrada el lunes treinta y uno de agosto de dos mil veinte, en donde se designa al citado senador como presidente de la Mesa Directiva para el tercer año del ejercicio de la Sexagésima Cuarta Legislatura.

42. En relación con esto, el artículo 67, numeral uno,¹⁸ de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores es su representante jurídico.

43. Por lo que hace al Poder Ejecutivo Federal, comparece a juicio por conducto de Julio Scherer Ibarra, en su carácter de consejero jurídico del Ejecutivo Federal, lo que acredita con la copia certificada del nombramiento expedido a su favor el uno de diciembre de dos mil dieciocho.¹⁹

44. De conformidad con el artículo 43, fracción X,²⁰ de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en relación con el punto único, párrafo

¹⁷ "Artículo 23.

"1. Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva las siguientes: ...

"I) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario."

¹⁸ "Artículo 67.

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

¹⁹ Foja 171 del expediente principal.

²⁰ "Artículo 43. A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:"



primero,²¹ 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 menciona", publicado en el Diario Oficial de la Federación el martes nueve de enero de dos mil uno.

45. Por lo que debe reconocérseles legitimación pasiva a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como al Poder Ejecutivo Federal, al atribuírseles la emisión y la promulgación de los decretos que contienen los preceptos impugnados, así como a quienes comparecen en su representación, por contar con dicha facultad.

46. SEXTO.—**Improcedencia.** Esta Segunda Sala advierte que debe sobreseer en la presente controversia constitucional, por las razones siguientes:

47. En primer lugar, por cuanto hace al acto consistente en el Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de mayo de dos mil veinte, se considera que han **cesado en sus efectos.**

48. En términos del artículo 20, fracción II, en relación con el artículo 19, 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,²² las controversias constitucionales son improcedentes cuando hayan cesado los efectos de la norma general o del acto impugnado.

²¹ "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."

²² **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"....

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia."

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."



49. El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha razonado que se actualiza dicha causal de improcedencia cuando **dejen de producirse los efectos** de la norma general o del acto que la motivaron, en la medida en que la declaración de invalidez de la sentencia no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa del artículo 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, así como del artículo 45 de su ley reglamentaria.²³

50. Dicho criterio se ve reflejado en la jurisprudencia P./J. 54/2001, de rubro y texto siguientes:

"CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SUS DIFERENCIAS. La cesación de efectos de leyes o actos en materias de amparo y de controversia constitucional difiere sustancialmente, pues en la primera hipótesis, para que opere la improcedencia establecida en el artículo 73, fracción XVI, de la Ley de Amparo no basta que la autoridad responsable derogue o revoque el acto reclamado, sino que sus efectos deben quedar destruidos de manera absoluta, completa e incondicional, como si se hubiere otorgado el amparo, cuyo objeto, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la propia ley, es restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; mientras que en tratándose de la controversia constitucional no son necesarios esos presupuestos para que se surta la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las

²³ **Constitución Federal**

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

"...

"La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

Ley reglamentaria

"**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."



Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino simplemente que dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria."²⁴

51. Sentado lo anterior, es un hecho notorio para esta Segunda Sala, en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley reglamentaria de la materia,²⁵ que el cuatro de marzo de dos mil veintiuno, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Acuerdo por el que se deja insubsistente el Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de mayo de dos mil veinte."²⁶

52. Según se explica en su considerando, el acuerdo mencionado fue emitido para dar cumplimiento a la sentencia dictada por el Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, en el juicio de amparo 146/2020 y su acumulado 155/2020, en el que se ordenó, entre otras cosas, dejar insubsistente el *Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional, publicado en el Diario Oficial de la*

²⁴ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de 2001, página 882, registro digital: 190021.

²⁵ **Ley reglamentaria**

"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."

Código Federal de Procedimientos Civiles

"Artículo 88. Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."

²⁶ Consultable en la siguiente liga:

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5612716&fecha=04/03/2021



Federación el quince de mayo de dos mil veinte, por lo que se le requirió a la titular de la Secretaría de Energía para que acreditara el cumplimiento de dicho fallo.

53. En consecuencia, en el acuerdo se estableció, literalmente, lo siguiente:

"PRIMERO.—Se declara insubsistente el Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de mayo de dos mil veinte, por lo que se restablece la vigencia de la política de confiabilidad establecida por la Secretaría de Energía, publicada mediante aviso del veintiocho de febrero de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación.

"SEGUNDO.—Publíquese en el Diario Oficial de la Federación para los efectos conducentes."

54. Consecuentemente, esta Segunda Sala advierte que el Acuerdo impugnado, de quince de mayo de dos mil veinte, dejó de surtir sus efectos a partir del cinco de marzo de dos mil veintiuno; fecha en la cual entró en vigor el diverso acuerdo que lo dejó insubsistente, en términos de su único artículo transitorio,²⁷ por lo que debe sobreseerse respecto de este acto; consideraciones que son congruentes con lo decidido por esta Sala al resolver la controversia constitucional 146/2020, en sesión de doce de mayo de dos mil veintiuno.

55. Por similares razones, debe sobreseerse respecto del diverso acto impugnado, consistente en el Acuerdo para garantizar la Eficiencia, Calidad, Confiabilidad, Continuidad y Seguridad del Sistema Eléctrico Nacional con motivo del reconocimiento de epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), titular del Poder Ejecutivo Federal publicado en el buzón de notificaciones del sistema de área pública del Sistema de Información de Mercado

²⁷ **"TRANSITORIOS**

"ÚNICO.—El presente acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."



el veintinueve de abril de dos mil veinte, el cual fue dejado insubsistente con motivo de lo resuelto el siete de junio de dos mil veintiuno en el juicio de amparo indirecto 586/2020, del índice del Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa.

56. Incluso, existe el reconocimiento expreso en un comunicado oficial dirigido a la sociedad en general, en el que el Centro de Control de Energía (Cenace) informó sobre la determinación tomada por el Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones en el juicio de amparo 586/2020, respecto a la insubsistencia del acuerdo referido en el párrafo anterior.²⁸

57. Así también, procede sobreseer respecto de los siguientes actos:

58. 1) El oficio CONAMER/20/2079 de quince de mayo de dos mil veinte, emitido por el director de Manifestaciones de Impacto Regulatorio de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, impugnado únicamente como consecuencia de la aplicación del Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de mayo de dos mil veinte, sobre el que se determinó que debe sobreseerse, sin que se hubieren formulado conceptos de invalidez en su contra por vicios propios.

59. 2) El artículo 132 de la Ley de la Industria Eléctrica, atendiendo a que su impugnación se hace depender directamente de la inconstitucionalidad que, se afirma, adolece el referido Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de mayo de dos mil veinte, cuyo objeto es *"establecer lineamientos generales que permitan a las autoridades competentes dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 132 de la Ley de la Industria Eléctrica y con ese propósito fija directrices económicas y*

²⁸ Así se advierte del portal de este organismo (<https://www.cenace.gob.mx/DocsMEM/OpeMdo/BuzonNotificaciones/Comunicado.pdf>), que constituye también un hecho notorio y corrobora la cesación de efectos de este acto reclamado.



sociales para el sector energético nacional, estableciendo líneas de política que todos los Integrantes de la Industria Eléctrica, la Comisión Reguladora de Energía, el Centro Nacional de Control de Energía, los gobiernos de las entidades federativas y sus Municipios, organismos constitucionales autónomos, unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría de Energía e instituciones de investigación, deberán seguir para garantizar el suministro eléctrico confiable", sin que se hubieran formulado conceptos de invalidez en contra del artículo impugnado, por vicios propios.

60. Lo anterior se corrobora con el hecho de que el único concepto de invalidez que se plantea respecto del artículo 132 de la Ley de la Industria Eléctrica se dirige a evidenciar que la Secretaría de Energía no tiene facultades para emitir regulación y especificaciones técnicas en materia de confiabilidad, en tanto que ese aspecto no puede considerarse propiamente un vicio de inconstitucionalidad de la norma impugnada sino, en su caso, del acuerdo de quince de mayo de dos mil veinte, respecto del cual se determinó su sobreseimiento.

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 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.

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. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.

Este sentencia se publicó el viernes 7 de enero de 2022 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA PROMOVERLA LA TIENEN EL PRESIDENTE MUNICIPAL Y EL SÍNDICO DEL AYUNTAMIENTO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE HIDALGO).

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 A NORMAS LOCALES.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA RELATIVA A LA INEJERCITABILIDAD POR NO COMBATIR EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN AL NO IMPUGNARSE UNA NORMA GENERAL, SINO UN ACTO EN CONCRETO (OFICIO NÚMERO SOPOT/0129/2019 DE FECHA TRES DE MAYO DE DOS MIL DIECINUEVE QUE EL SECRETARIO DE OBRAS PÚBLICAS Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL ESTADO DE HIDALGO DIRIGIÓ AL MUNICIPIO DE MINERAL DE LA REFORMA, HIDALGO).

IV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. FACULTADES CONCURRENTES EN MATERIA DE ACCIONES PARA EVITAR LA ESPECULACIÓN DE INMUEBLES APTOS PARA EL DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA.

V. ASENTAMIENTOS HUMANOS. BASES PARA LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS.

VI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS AYUNTAMIENTOS DEBEN AJUSTAR SUS PROCESOS DE PLANEACIÓN AL PROGRAMA Y PROYECTO DE ESTRATEGIA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL QUE LA FEDERACIÓN ESTÁ FACULTADA PARA FORMULAR.

VII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA SOLICITUD DE CONFORMIDAD, EL DICTAMEN DE CONGRUENCIA Y LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DEL COMERCIO DEL PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL, SON CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDAS (OFICIO NÚMERO SOPOT/0129/2019 DE TRES DE MAYO DE



DOS MIL DIECINUEVE, REMITIDO POR EL SECRETARIO DE OBRAS PÚBLICAS Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL ESTADO DE HIDALGO AL MUNICIPIO DE MINERAL DE LA REFORMA HIDALGO, EN SU TOTALIDAD).

VIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE HIDALGO. EL REQUISITO DE CONGRUENCIA PARA LA VALIDEZ DEL PROGRAMA MUNICIPAL DE DESARROLLO URBANO SE ACTUALIZA TÁCITAMENTE MÁXIME CUANDO LA RESPUESTA DE LA AUTORIDAD ESTATAL FALTA O ES EXTEMPORÁNEA (INVALIDEZ DEL OFICIO NÚMERO SOPOT/0129/2019 DE TRES DE MAYO DE DOS MIL DIECINUEVE, REMITIDO POR EL SECRETARIO DE OBRAS PÚBLICAS Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL ESTADO DE HIDALGO AL MUNICIPIO DE MINERAL DE LA REFORMA HIDALGO, EN SU TOTALIDAD).

IX. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LAS FUNCIONES Y SERVICIOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN V, QUE EL GOBIERNO ESTATAL PUEDE TRANSFERIR AL MUNICIPIO, NO DISPONEN LA FACULTAD PARA OTORGAR, EXPEDIR O AUTORIZAR LICENCIAS DE URBANIZACIÓN, RÉGIMEN DE PROPIEDAD EN CONDOMINIO, FRACCIONAMIENTO, SUBDIVISIÓN, FUSIÓN Y USO DE SUELO, POR LO QUE ESTE TRÁMITE RESULTA INEXIGIBLE AL MUNICIPIO (INVALIDEZ DEL OFICIO NÚMERO SOPOT/0129/2019 DE TRES DE MAYO DE DOS MIL DIECINUEVE, REMITIDO POR EL SECRETARIO DE OBRAS PÚBLICAS Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL ESTADO DE HIDALGO AL MUNICIPIO DE MINERAL DE LA REFORMA HIDALGO, EN SU TOTALIDAD).

X. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL OFICIO NÚMERO SOPOT/0129/2019 DE TRES DE MAYO DE DOS MIL DIECINUEVE, REMITIDO POR EL SECRETARIO DE OBRAS PÚBLICAS Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL ESTADO DE HIDALGO AL MUNICIPIO DE MINERAL DE LA REFORMA HIDALGO, EN SU TOTALIDAD).

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 227/2019. MUNICIPIO DE MINERAL DE LA REFORMA, ESTADO DE HIDALGO. 17 DE



JUNIO DE 2020. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, QUIEN ESTÁ CON EL SENTIDO, PERO CON SALVEDAD EN LAS CONSIDERACIONES, Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. DISIDENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR. 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 **diecisiete de junio de dos mil veinte**.

VISTOS; para resolver la controversia constitucional identificada al rubro; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Demanda.** Por escrito presentado el catorce de junio de dos mil diecinueve, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el presidente del Ayuntamiento de Mineral de la Reforma, Estado de Hidalgo, promovió controversia constitucional en contra de las autoridades y actos que a continuación se transcriben:

"...

"II. La entidad, Poder u órgano demandado:

"Gobierno del Estado de Hidalgo, a través de la Secretaría de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial ...

"...

"IV. La norma general o acto de invalidez que se demande, así como en su caso el medio oficial en que se hubieran publicado:



"El acto que se reclama es la competencia asumida por el secretario de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial ... mediante **Oficio Número SOPOT/0129/2019**, en el que dispone respecto de las facultades previstas en los incisos a) y d), fracción V del artículo 115 constitucional; e indica que el Municipio no puede ejercer lo propio. ..."

SEGUNDO.—**Antecedentes.** En la demanda, el Municipio actor señaló, entre otros, lo que enseguida se transcribe.

"...

"A. Con **fecha 27 de octubre de 2017**, mediante Oficio PMMR/0558/SOPYDU/2017, el ... **presidente municipal constitucional del Municipio de Mineral de la Reforma, envía** a la Secretaría de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo, documento del **Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de Mineral de la Reforma, Hidalgo, solicitando el dictamen de congruencia**, que se establece en la ley.

"B. El día 16 de enero del 2018, el ... secretario de Obras Públicas y Desarrollo Urbano, reenvió cartografía correspondiente a la Estrategia del Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de Mineral de la Reforma, para solicitar dictamen de congruencia, mediante Oficio SOPyDU/DDU/0081/2018.

"C. Con fecha 7 de febrero de 2018, el ... secretario de Obras Públicas y Desarrollo Urbano solicitó observaciones del Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de Mineral de la Reforma, Hidalgo, mediante Oficio SOPyDU/DDU/0271/2018; con base en el artículo 11 de la Ley General de Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial.¹

"D. Con fecha 4 de abril de 2018, el Municipio de Mineral de la Reforma, Hidalgo, recibe Oficio DGOT/0497/2018, de la Dirección General de Ordenamiento Territorial, firmado por la ... directora general de Ordenamiento Territorial, en

¹ En adelante "LGAHOT".



el que argumentan que, una vez analizada la información del documento y cartografía, emiten comentarios y observaciones, para que sean subsanadas.

"E. Con fecha **13 de febrero de 2019**, el Municipio de Mineral de la Reforma, Hidalgo, envía Oficio SOPyDU/0423/DDU/2019, signado por el ... secretario de Obras Públicas y Desarrollo Urbano, documento del Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de Mineral de la Reforma, Hidalgo, a la Dirección de Ordenamiento Territorial, **solventando observaciones**, con el interés de continuar con lo establecido en el artículo 16 de la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo.

"F. Con fecha **6 de marzo de 2019**, el Municipio de Mineral de la Reforma, Hidalgo, en seguimiento al Of. SOPyDU/0423/DDU/2019 del día 13 de febrero, signado por el ... secretario de Obras Públicas y Desarrollo Urbano, solicita a la Dirección de Ordenamiento Territorial el estatus de la revisión del documento y cartografía del Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de Mineral de la Reforma, Hidalgo.

"G. Con fecha **3 de mayo de 2019**, la Secretaría de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial del Gobierno del Estado, emite Oficio **SOPOT/0129/2019**, signado por el ... secretario de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial, **donde notifica al Municipio que no cuenta a la fecha con las debidas atribuciones para otorgar, expedir o autorizar licencias de urbanización, régimen de propiedad en condominio, fraccionamiento, subdivisión, fusión y uso de suelo.**

"H. Con fecha 16 de mayo de 2019, la Dirección General de Ordenamiento Territorial, una vez analizada la información proporcionada, mediante Oficio DGOT/0820/2019, signado por la ... directora general de Ordenamiento Territorial, argumenta que se ha identificado que las observaciones emitidas se atendieron parcialmente y que es preciso incorporar y complementar temas de acuerdo al anexo.

"I. Con fecha 23 de mayo de 2019, el Ayuntamiento de Mineral de la Reforma, Hidalgo; envía respuesta mediante Oficio PMMR/202/05/2019 al secretario de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial ..."



TERCERO.—Preceptos constitucionales cuya violación se demanda. La parte actora señaló como infringidos los artículos 1o., 14, 16, 27, tercer párrafo, 73, fracción XXIX-C y 115, fracción V, incisos a), d) y f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTO.—Trámite. Por acuerdo de dieciocho de junio de dos mil diecinueve, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional **227/2019**, con referencia de conexidad respecto de la diversa controversia constitucional 223/2019, por lo que designó como instructor al Ministro Alberto Pérez Dayán.

El nueve de julio siguiente, previo desahogo de prevención, el Ministro instructor admitió la demanda formulada por el Municipio de Mineral de la Reforma, Estado de Hidalgo, en contra del Poder Ejecutivo de esa entidad federativa a través de la Secretaría de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial; mandó emplazar al demandado y dar vista a la Fiscalía General de la República para lo que correspondiera.

QUINTO.—Contestación a la demanda. El Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Hidalgo. Por escrito presentado el veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el gobernador del Estado Libre y Soberano de Hidalgo acudió a contestar la demanda, según lo que enseguida se indica.

Causas de improcedencia hechas valer.

• **Falta de definitividad a que se contrae la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia.** Desde la perspectiva que se omitió agotar la vía establecida para solución del conflicto por los artículos 4 y 9, fracción II, de la Ley de Procedimiento Administrativo de la entidad, o exceso de los plazos legales, porque el oficio cuya invalidez se demanda es un acto emitido por autoridad administrativa. Además, en opinión del Poder demandado, el Municipio confunde la impugnación de su legalidad con la constitucionalidad porque aduce incumplimiento de los requisitos de fundamentación y motivación, sin hacer valer una invasión competencial.



Ello, aunado a que con fecha veintiuno de mayo de dos mil diecinueve, el actor contestó tal oficio en el sentido de que había entregado su Programa Municipal de Desarrollo Urbano el veintisiete de octubre de dos mil diecisiete, empero sin inconformarse con la fundamentación como ahora pretende.

• **Presentación extemporánea de la demanda.** La causal de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19 de la ley reglamentaria, porque se accionó fuera del plazo del artículo 21 de la propia legislación, toda vez que la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo, sustentó el acto impugnado, que es una norma general autoproductiva; de esa suerte, el plazo para promover controversia constitucional es dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su publicación, sin necesidad de esperar un acto de aplicación; que inclusive, ello ocurrió mediante el diverso Oficio PMMR/0558/SOPyDU/2017, emitido en el año dos mil diecisiete.

• **Falta de personería del promovente.** La improcedencia que contempla la fracción VIII del artículo 19, en relación con el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria, por no acreditar la excepcional circunstancia de que el presidente municipal representara al Municipio, dado que en principio corresponde al síndico jurídico, en términos del artículo 67, fracción II y último párrafo, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, y el presidente municipal cuando aquél esté impedido legalmente para ello; lo cual debió demostrar, sin que lo hubiera hecho, ya que del expediente no se pueda llegar a la convicción de que la síndico jurídica del Ayuntamiento estuvo materialmente ausente del país e impedida para ejercer la representación legal del Municipio; en su opinión, porque el acuerdo de nueve de junio de dos mil diecinueve que aprueba un viaje, se emitió contra lo establecido en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo.

A los hechos y motivos de invalidez. Convino en la certeza de los hechos referidos por el accionante.

Sobre el impugnado Oficio SOPOT/0129/2019, defendió su conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque se ajusta a los parámetros establecidos en el numeral 33 de la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, así



como a los ordinales 10, fracción VII, 23, fracción V, párrafo cuarto y 44 de la LGAHOT.

Sostiene, que el demandante no cuenta con dictamen de Congruencia del Programa Municipal de Desarrollo Urbano, porque no se ha emitido de conformidad con la fracción VII del artículo 8 de la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo y fracción VII del artículo 10 de la LGAHOT. Así que, no puede tener por satisfecha la hipótesis del artículo 33 de la ley primeramente citada y el correlativo de la segunda.

La Secretaría de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial de Gobierno del Estado de Hidalgo tiene la función de vigilar el uso de suelo, además de participar con los Municipios en el otorgamiento de permisos, lineamientos, licencias para la construcción o reconstrucción de obras públicas y privadas en el Estado, conforme a las competencias concurrentes establecidas en los artículos 57, fracción XIV, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo y 28, fracciones IX y XIX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo.

Elo, porque la operación y ejercicio de las facultades del Estado y del Municipio, deben estar articuladas en torno al Sistema Nacional y Estatal de Planeación Democrática del Desarrollo y del Sistema Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Además, en términos de la fracción V del artículo 23 de la citada LGAHOT, los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano se rigen obligatoriamente por la legislación estatal; tales programas municipales deben tener congruencia y sujetarse al orden jerárquico, así como contar con los dictámenes de validación y congruencia correspondientes. Según el numeral 44 de la misma legislación general, aprobado el Plan o Programa Municipal de Desarrollo Urbano por el Ayuntamiento, debe ser inscrito en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, con el requisito previo de consultar a la Secretaría de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial sobre la congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal.



En opinión del demandado, lo anterior pone de manifiesto la congruencia del acto impugnado en la especie, respecto a las disposiciones del artículo 115 constitucional y legislaciones reglamentarias.

Considera que **el requisito faltante no puede obviarse, menos tenerlo por satisfecho si no se cumple lo que disponga el ente validador**, para la pena de incurrir en responsabilidad por vulneración a los derechos de la población, entre ellos, el acceso y uso de agua, drenaje, movilidad, electrificación, infraestructura y agrupamiento social, en un Municipio que de acuerdo a las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía es considerado como uno de los de mayor crecimiento en el país.

En su opinión, mediante los diversos oficios que emitió la Secretaría de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial, se cumplió el procedimiento previsto en las leyes de la materia, que justifica su competencia para validar y exigir se solventen las deficiencias u observaciones que pudiera tener el programa que presenta un Municipio para validación y dictamen de congruencia.

Que el Oficio PMMR/0558/SPyDU/2017, evidencia el conocimiento que su suscriptor, el presidente municipal, tiene de la normatividad de la materia, así como la importancia del dictamen de congruencia por su impacto en la planeación del desarrollo de los tres órdenes de gobierno, que permite la articulación, alineación y armonización de las políticas, planes y programas federales, estatales y municipales en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, en apego a los principios tutelados por el artículo 4 de la LGAHOT.

Estima inaplicable al caso concreto el plazo de treinta días que para la emisión de observaciones y dictamen de congruencia dispone el artículo 4 del Reglamento de la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo, porque ya se habían emitido las observaciones correspondientes, sin que fuera impugnado por el Municipio, además de que no se cumplieron tales observaciones en el plazo y términos de los artículos 3 y 5 del citado reglamento, ante lo cual, la propia disposición reglamentaria prevé como consecuencia, iniciar nuevamente el procedimiento.

Que el Municipio carece de transferencia de funciones contenida en el artículo tercero transitorio de la reforma al artículo 115, fracción V, de la Consti-



tución Política de los Estados Unidos Mexicanos del veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, al no haberlo solicitado, por lo que, en su concepto, deben permanecer en los términos en que se encontraban hasta antes de la reforma, es decir, ejercidas por la entidad federativa, sin que estuviera obligado a solicitar a la Legislatura Local la conservación de las funciones conforme el transitorio tercero de la citada reforma constitucional por inexistencia de la solicitud municipal.

En ese tenor, alega que el Municipio no está legalmente facultado para expedir licencias y actos en la materia, no tiene posibilidad legal de percibir ingresos de tales conceptos y tampoco puede existir afectación al erario público en perjuicio de la colectividad.

Niega que el Estado pretenda una relación de subordinación, pues las facultades del artículo 115, fracción V, constitucional, defendidas no son discrecionales ni absolutas, están sujetas a la legislación estatal y federal, que obliga al Municipio a asumir y desarrollar su facultad bajo lineamientos de armonización y congruencia programática.

Dice advertir incapacidad del Municipio por carecer de infraestructura suficiente para el ejercicio de las atribuciones demandadas, empero el Estado no pretende el ejercicio por convenio de colaboración o incapacidad del Municipio, sino porque éste no cumplió con lo relativo al Programa Municipal de Desarrollo Urbano y solicitud de transferencia en términos de la normatividad.

Apela a las facultades concurrentes, conforme al artículo 57, fracción XIV, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo y las fracciones IX, XIX y XXIV del numeral 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo, para autorizar, controlar y vigilar el uso de suelo, para participar con los Municipios en el otorgamiento de permisos, lineamientos, licencias para la construcción y reconstrucción de obras públicas y privadas en el Estado, ejecutar y conducir las políticas generales del ordenamiento territorial, los asentamientos humanos y el desarrollo urbano en los centros de población, así como formular y emitir los dictámenes de congruencia de los programas de desarrollo urbano municipal, de centros de población y acciones que impacten el territorio.



A su entender, el Municipio confesó haber expedido licencias de urbanización, fraccionamientos, subdivisiones y fusiones, en incumplimiento a las normas constitucionales y legales que rigen en la materia, dado que su emisión se realizó sin atender los lineamientos establecidos en la legislación federal y estatal.

Que la décima sesión extraordinaria del Ayuntamiento de treinta de enero de dos mil diecisiete, en su punto décimo alude al Programa de Desarrollo Urbano con el que contaba el Municipio el cual, en su opinión, no había sido actualizado. Además, que no se exhibió documento que acredite que los Ayuntamientos colindantes hayan sancionado tal programa municipal.

Sostiene, que el Oficio SOPOT/0129/2019 no implica sino el cumplimiento a las reglas de la distribución de competencias previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Estado de Hidalgo y de las leyes que de ellas emanan; a lo que agrega que incluso bajo una distribución de competencias residual prevista en el ordinal 124 constitucional, dicha facultad concurrente puede y debe ser asumida por el Estado para cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, so pena de dejar en estado de indefensión, incertidumbre e inseguridad jurídicas a la población, por la ausencia de alguna autoridad que pudiera dar cumplimiento a la expedición de dichas licencias o autorizaciones.

SEXTO.—Opinión de la Fiscalía General de la República. No hizo manifestaciones ni emitió opinión alguna.

SÉPTIMO.—Audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos. Agotado el trámite respectivo, el veinticinco de noviembre de dos mil diecinueve tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que de conformidad con el diverso 34 del mismo ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos y las pruebas documentales ofrecidas por las partes, se tuvieron por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

OCTAVO.—Avocamiento en la Segunda Sala. Previo dictamen del Ministro ponente, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación envió el asunto a la Segunda Sala, en donde se radicó para su resolución.



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;² 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;³ y 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁴ 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,⁵ en virtud de que se plantea un conflicto suscitado entre el Poder

² "**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. ..."

³ "**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."

⁴ "**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."

⁵ "**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."



Ejecutivo del Estado de Hidalgo y el Municipio de Mineral de la Reforma, de esa entidad federativa, en que no es necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

Sin que sea óbice, que el auto de admisión de presidencia señaló la relación del asunto con la diversa controversia constitucional 223/2019, radicada en el Tribunal Pleno, toda vez que las demandas fueron promovidas por Municipios distintos del Estado de Hidalgo, aunado a que se reclama la invalidez de actos diversos, de manera que aun en caso de que el Pleno resolviera la invalidez de la norma allá impugnada, no tendría reflejo en el caso que aquí nos ocupa sino sólo para aquel accionante, conforme al criterio que este Tribunal Constitucional sostiene.⁶

SEGUNDO.—Precisión de la litis. En términos del artículo 39 de la ley de la materia, se precisa que el acto impugnado en este caso es el Oficio SOPOT/0129/2019, de tres de mayo de dos mil diecinueve, suscrito por el secretario de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo.

TERCERO.—Oportunidad. A continuación se analiza la oportunidad en la presentación de la demanda, por ser una cuestión de orden público.

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."

⁶ "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, DEPENDEN DE LA CATEGORÍA DE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA. De conformidad con el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42 de su ley reglamentaria, en la invalidez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegue a declarar, al menos por mayoría de ocho votos, respecto de normas generales impugnadas en una controversia constitucional, el alcance de sus efectos variarán según la relación de categorías que haya entre el ente actor y el demandado, que es el creador de la norma general impugnada. Así, los efectos serán generales hasta el punto de invalidar en forma total el ordenamiento normativo o la norma correspondiente, si la Federación demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Estado, por el Distrito Federal o por un Municipio; asimismo, si un Estado demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Municipio. De no darse alguno de los presupuestos antes señalados, dichos efectos, aunque generales, se limitarán a la esfera competencial de la parte actora, con obligación de la demandada de respetar esa situación; esto sucede cuando un Municipio obtiene la declaración de invalidez de disposiciones expedidas por la Federación o por un Estado; o cuando un Estado o el Distrito Federal obtienen la invalidez de una norma federal.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, jurisprudencia, Tomo IX, abril de 1999, materia constitucional, tesis P./J. 9/99, página 281, registro digital: 194295.



Según la fracción I del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁷ en tratándose de actos, el plazo para su impugnación en controversia constitucional es de treinta días.

El impugnado Oficio SOPOT/0129/2019, de tres de mayo de dos mil diecinueve, suscrito por el secretario de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo, se notificó al Municipio actor el día seis siguiente,⁸ por lo que el plazo de treinta días hábiles para promover la controversia constitucional inició el **siete de mayo** y **concluyó el diecisiete de junio, ambos de dos mil diecinueve.**⁹ Por lo cual, si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el catorce de junio de dos mil diecinueve,¹⁰ su presentación fue oportuna.

CUARTO.—Legitimación. Por constituir un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción, se analiza la legitimación de las partes.

Legitimación activa. El Municipio de Mineral de la Reforma, Estado de Hidalgo, es ente legitimado para promover la demanda de controversia constitucional, de acuerdo con el inciso i), fracción I, del artículo 105 de la Constitución Federal.¹¹

⁷ "**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."

⁸ Foja 26 de la presente controversia.

⁹ En la inteligencia que del cómputo referido deben descontarse los días once, doce, dieciocho, diecinueve, veinticinco, veintiséis de mayo, uno, dos, ocho, nueve, quince y dieciséis de junio, todos del año dos mil diecinueve, por ser sábados y domingos.

¹⁰ Foja 19 vuelta del expediente principal.

¹¹ "**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:

"...

"b) La Federación y un Municipio."



Lo que se afirma porque en su representación, compareció Raúl Camacho Baños, como presidente municipal del Ayuntamiento de Mineral de la Reforma, Estado de Hidalgo, quien para acreditarlo exhibió copia certificada de la constancia de mayoría expedida el ocho de junio de dos mil dieciséis, por el Consejo Municipal Electoral de Mineral de la Reforma perteneciente al Instituto Estatal Electoral de Hidalgo, de cuya lectura se desprende que el promovente fue electo para ocupar tal cargo en el periodo comprendido del cinco de septiembre de dos mil dieciséis al cuatro de septiembre de dos mil veinte.¹²

Al respecto, se observa que el artículo 67, fracciones I, II, IX y último párrafo, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo¹³ dispone que, en principio, está a cargo del síndico o síndicos ejercer la representación del Ayuntamiento. Además, el numeral 59¹⁴ de la propia norma prevé la posibilidad de que el presidente Municipal asuma la representación jurídica del Municipio cuando esté impedido el síndico o no la asuma por cualquier causa.

En esa virtud, tanto el síndico como el presidente se encuentran legalmente facultados para representar al Municipio y promover controversia constitucional; además el presidente municipal acompañó a la demanda una copia certificada del acuerdo de nueve de junio de dos mil diecinueve, cuyo punto segundo da cuenta de que la licenciada Johana Moncerrat Hernández Pérez, síndica jurídi-

¹² Foja 20 del expediente principal.

¹³ **Artículo 67.** En el reglamento que expida el Ayuntamiento, se podrá señalar las facultades y obligaciones de los síndicos, las cuales podrán ser, entre otras, las siguientes:

"I. Vigilar, procurar y defender los intereses Municipales;

"II. Representar jurídicamente al Ayuntamiento y en su caso nombrar apoderados;

"...

"IX. Vigilar los negocios del Municipio, a fin de evitar que se venzan los términos legales y hacer las promociones o gestiones que el caso amerite;

"...

"Cuando en el Municipio de que se trate existan dos síndicos, uno jurídico y el otro hacendario, al primero le corresponderán las facultades signadas en las fracciones I, II, III, VII, VIII, IX, XII, XIII, XIV y XVI; al segundo, las contenidas en las fracciones IV, V, VI, X y XI."

¹⁴ **Artículo 59.** El presidente municipal ajustará su actuación a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado, en esta ley, en sus reglamentos internos y en los Bandos de Policía y Gobierno correspondientes. En caso de facultades no exclusivas, podrá delegarlas en términos de la normatividad Municipal.

"El presidente municipal, asumirá la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que éste fuera parte, cuando el síndico esté impedido legalmente para ello, o no la asuma por cualquier causa, quien, de ser necesario, podrá nombrar apoderados."



ca del Ayuntamiento se ausentaría del nueve al quince de junio del año dos mil diecinueve, con motivo de actividades institucionales fuera del país,¹⁵ lo que genera convicción para ubicar el caso en el supuesto de la segunda parte del referido artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo.

Atento a ello, el accionante tiene representación del ente municipal, al que el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal permite promover controversia constitucional; por lo que está acreditada la legitimación activa correspondiente.

Sirve de apoyo, la jurisprudencia P./J. 44/97, sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA PROMOVERLA. LA TIENEN EL PRESIDENTE MUNICIPAL Y EL SÍNDICO DEL AYUNTAMIENTO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN)."¹⁶

Legitimación pasiva. La legitimación de la autoridad demandada resulta presupuesto necesario para la procedencia, toda vez que, en su caso, será la obligada a satisfacer las pretensiones del actor que resulten fundadas.

Conforme a los artículos 10, fracción II¹⁷ y 11, párrafo primero,¹⁸ de la ley reglamentaria, son parte demandada en la controversia constitucional, la enti-

¹⁵ Foja 81 del expediente principal.

¹⁶ Cuyo texto es: "De conformidad con lo dispuesto por los artículos 27, primer párrafo y 31, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal y 8o. del Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Monterrey, ambos ordenamientos del Estado de Nuevo León, el presidente municipal del Ayuntamiento tiene la representación de éste y, por su parte, el síndico tiene la facultad de intervenir en los actos jurídicos que realice el Ayuntamiento en materia de pleitos y cobranzas y en aquellos en que sea necesario ejercer la personalidad jurídica que corresponde al Municipio, conjuntamente con el presidente municipal. Por tanto, ambos funcionarios tienen facultades para representar al Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León, para el efecto de ejercer en su nombre una acción de controversia constitucional.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, jurisprudencia, Tomo V, junio de 1997, materia constitucional, tesis P./J. 44/97, página 418, registro digital: 198444.

¹⁷ "**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."

¹⁸ "**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,



dad, Poder u órgano autónomo que hubiese 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.

Dado que se demandó al Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo, el Oficio SOPOT/0129/2019 de tres de mayo de dos mil diecinueve, suscrito por su secretario de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial, el citado Poder Ejecutivo cuenta con legitimación pasiva respecto del acto emitido por el titular de esa Secretaría porque se trata de una dependencia que funge como órgano auxiliar de aquél.¹⁹

Compareció a contestar la demanda el **Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Hidalgo**, cuyo cargo acreditó con copia certificada notarialmente, de la constancia de mayoría expedida el doce de junio de dos mil dieciséis por los integrantes del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo, en la que consta que resultó electo como gobernador del Estado para el periodo del cinco de septiembre de dos mil dieciséis al cuatro de septiembre de dos mil veintidós.²⁰

le será admitida siempre que lo acredite con las constancias respectivas, salvo en materia penal en la que bastará la afirmación en ese sentido."

¹⁹ "LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS. 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 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.**". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, jurisprudencia, Tomo XII, agosto de 2000, materia constitucional, tesis P./J. 84/2000, página 967, registro digital: 191294.

²⁰ Páginas 267 a 269 del expediente principal.



Además, el artículo 61 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, establece que la representación del Poder Ejecutivo de esa entidad la tiene el gobernador.²¹ De modo que el compareciente cuenta con la legitimación procesal para ser parte en la controversia, en representación del Poder Ejecutivo Estatal.

QUINTO.—**Causales de improcedencia.** Enseguida se analizarán las hechas valer o que se adviertan de oficio, por ser de orden público y estudio preferente.

La improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19, en relación con el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria que el demandado refiere como falta de personería, porque no se acreditó impedimento del síndico que permitiera al presidente municipal representar al Municipio, debe desestimarse mediante las consideraciones ya expuestas en el apartado de legitimación, habida cuenta que en términos del artículo 67, fracción II y último párrafo, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, el presidente municipal está facultado para representar al Municipio ante la imposibilidad del síndico jurídico, sin que para ello exija, como pretende el demandado, acredite que estuvo materialmente ausente del país, a fin de justificar el impedimento para ejercer la representación municipal; como tampoco requiere justificar la legalidad del acuerdo que en su caso aprobó un viaje.

Igualmente, corresponde desestimar la argüida **falta de definitividad** a que se contrae la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, pues contrariamente a lo que aprecia el demandado, del contenido integral del libelo inicial se desprende lo siguiente:

El oficio cuya invalidez se demanda, es un acto emitido por una autoridad administrativa dependiente del Poder Ejecutivo, precisamente por invasión competencial en perjuicio del ente municipal de las facultades, que estima, le conceden los incisos a) y d) de la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de la indebida fundamentación.

²¹ **"Artículo 61.** Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo en un ciudadano que se denominará Gobernador Constitucional del Estado de Hidalgo, quien será electo en jornada comicial que se celebrará el primer domingo de junio del año que corresponda, durará en su encargo 6 años, deberá tomar posesión el cinco de septiembre del año de la elección y nunca podrá ser reelecto."



La Ley Estatal del Procedimiento Administrativo, concede al Tribunal Administrativo atribuciones que se circunscriben a la solución de conflictos entre los Municipios y los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, únicamente por cuanto hace al quebrantamiento de las normas de carácter local.

Empero, de los conflictos entre los Poderes del Estado y sus Municipios sobre actos y disposiciones generales en que defiendan competencias derivadas de la Constitución Federal, corresponde su conocimiento a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de la fracción I, inciso i), del artículo 105 del propio Pacto Federal.

De ahí que, si el Municipio demandó la invalidez de un acto, bajo el argumento de que produce invasión de sus competencias conferidas por la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal, no se está en el supuesto de agotar un medio de impugnación, por lo que es errónea la apreciación del demandado al respecto.

En apoyo, se cita el criterio del Tribunal Pleno reflejado en la jurisprudencia P./J. 136/2001, de rubro: "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."²²

²² Cuyo texto es: "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.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, jurisprudencia, tesis P./J. 136/2001, Tomo XV, enero de 2002, página 917, registro digital: 188010.



Por lo demás, es desacertado que se actualice inejercitabilidad, por no combatir el primer acto de aplicación, ya que en la especie no se impugnó una norma general sino un acto en concreto, cuya irregularidad demandada no se hace depender de la aplicación de norma alguna, por lo cual, resulta **infundado** tal planteamiento.

Igual calificativo corresponde al argumento de que el Municipio no combatió la fundamentación cuando contestó ante la autoridad estatal el oficio que ahora combate, pues lo que en realidad se busca es evidenciar el consentimiento del acto, lo cual no contempla la ley de la materia como causa de improcedencia para la controversia constitucional.

Tampoco es el caso de extemporaneidad en la presentación de la demanda, prevista en la fracción VII del artículo 19 de la ley reglamentaria, ya que conforme a lo indicado en el apartado de oportunidad, el artículo 21 de la propia legislación prevé para impugnar un acto, como lo es en la especie, el plazo de treinta días siguientes a su notificación o conocimiento, de suerte que si no se combate una ley, no resulta aplicable la regla para impugnar normas generales, menos aún, atender al carácter de autoaplicativa o heteroaplicativa como pretende el demandado.

Al no actualizarse las causales de improcedencia propuestas, ni que se advierta alguna de oficio, se procederá al análisis de los motivos de impugnación formulados por el accionante.

SEXTO.—Estudio. En sus conceptos de invalidez, el actor manifestó, en esencia, lo que enseguida se indica.

Mediante Oficio SOPOT/0129/2019, el secretario de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo, contraviene el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás disposiciones constitucionales y legales en la materia porque soslaya las facultades del Municipio en el factor, lo que atribuye a su competencia, pese a que el mandato fundamental prescribe la colaboración y coordinación, que no subordinación. Aun en el caso de apoyo, ante la solicitud por imposibilidad del Municipio y convenio para ello, no tendría por objeto transmitir en forma definitiva el ejer-



cicio de atribuciones, sino que los servicios se presten uniformemente, en el contexto de planeación nacional.

La Constitución otorgó al legislador federal el poder para definir e imponer a las entidades federativas y Municipios la manera de participar en materia de asentamientos humanos, en vías de cumplir los fines del párrafo tercero del precepto 27 constitucional. De esa suerte, la LGAHOT regla el ejercicio de facultades concurrentes entre los tres órdenes de gobierno.

Que en la especie, el Municipio de Mineral de la Reforma, Estado de Hidalgo, solicitó a la autoridad estatal correspondiente, emitiera observaciones o dictamen de congruencia de su Programa Municipal de Desarrollo Urbano, que dice, fue petitionado en diversas fechas a partir del veintisiete de octubre de dos mil diecisiete.

Mediante Oficio 0081/2018, de fecha quince de enero de dos mil dieciocho, recibido el día siguiente, a más de señalar que reenvió cartografía correspondiente a la estrategia del programa de manera digital e impresa, insistió en lo anterior, lo cual reiteró en diverso oficio del día seis de febrero del mismo año.

La Secretaría de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo, emitió respuesta referente a la solicitud de revisión del programa; y el dos de abril de dos mil dieciocho, es decir, seis meses después hizo observaciones.

El Municipio compareció ante la autoridad estatal el **trece de febrero de dos mil diecinueve**, en cuya ocasión manifestó exhibir en formato digital el documento y cartografía, en seguimiento a la solicitud de dictamen de congruencia formulada en fecha veintisiete de octubre de dos mil diecisiete, respecto al programa municipal, a fin de que se continuara con el procedimiento del artículo 16 de la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo. En lo cual insistió por oficio que presentó el seis de marzo siguiente.

Posteriormente, el secretario de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo emitió el Oficio SOPOT/0129/2019, que se impugna en la presente controversia constitucional.



La autoridad estatal, nuevamente formuló observaciones mediante oficio notificado el dieciséis de mayo siguiente –dice el accionante– cuando habían pasado más de tres meses, pese a que el artículo 4 del Reglamento de la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo le otorga cuarenta y cinco días hábiles para que emita observaciones, de lo contrario se debe considerar congruente el proyecto del programa y con el solo acuse de recibo de la Secretaría, se tiene por cumplido el requisito.

Afirma que los actos que emite ese Municipio son garantes del desarrollo urbano ordenado y sustentable, porque al efecto utiliza el Programa de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de la Zona Metropolitana de Pachuca Hidalgo, que es conforme a las características bajo las cuales deben autorizarse.

En otro aspecto, aduce indebida fundamentación del acto impugnado, sobre la retención por parte del Estado, de las facultades que corresponden al Municipio, ya que el gobierno estatal no se acogió al trámite de transferencia dentro del término de noventa días establecido en la reforma al artículo 115 constitucional de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, ni solicitó a la Legislatura Estatal la conservación de los servicios a que se contrae el inciso a) de la fracción III del citado precepto de la Carta Magna.

Estima se viola la autonomía municipal, pues el Estado pretende ejercer tales funciones en jurisdicción municipal, a lo cual agrega, el Estado ha autorizado a algunos Municipios el cobro por uso de suelo, entre otros conceptos, mediante la Ley de Ingresos.

Ahora, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, con anterioridad ha interpretado el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre algunos aspectos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, al resolver las controversias constitucionales 94/2009, 99/2009 y 10/2009, promovidas respectivamente por los Municipios de San Pedro Garza García, Santa Catarina y San Nicolás de los Garza, todos del Estado de Nuevo León, en sesión de treinta y uno de marzo de dos mil once, de las que derivaron las jurisprudencias siguientes: "ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR



DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL."²³ "ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA."²⁴ y "ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTES DE LA MATERIA."²⁵

Lo que se replicó en la controversia constitucional 50/2012 promovida por el Municipio de Querétaro, Querétaro, resuelta el seis de junio de dos mil dieciséis.

Destaca la materia de asentamientos humanos constitucionalmente prevista como concurrente, con intervención de los tres niveles de gobierno, cuyas competencias se establecen en la LGAHOT, con la particularidad de que los principios de división competencial cuentan con elementos materiales y mandatos de optimización, dispuestos en la propia Carta Fundamental, los que deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno.

La enumeración hecha en el precepto 115, fracción V, constitucional, de facultades municipales en la materia de asentamientos humanos, su acápite establece que siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas, cuya intervención del Municipio en la zonificación y planes de desarrollo urbano goza de un grado de autonomía cierta frente a la planeación estatal, sin que pueda ser éste un mero ejecutor, sino que debe tener una intervención real y efectiva.

Mediante dichas **facultades de carácter concurrente**, el Poder Reformador otorgó una **mayor participación al Municipio**, que **no es competencia exclusiva** y excluyente de los demás niveles de planeación. Dichas facultades de formulación, aprobación y administración de planes de desarrollo urbano municipal, previstas en el inciso a), así como las de autorizar, controlar y vigilar

²³ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Tomo XXXIV, agosto de 2011, tesis P./J. 15/2011, página 886.

²⁴ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Tomo XXXIV, agosto de 2011, tesis P./J. 16/2011, página 888.

²⁵ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Tomo XXXIV, agosto de 2011, tesis P./J. 17/2011, página 887.



la utilización del suelo, a que se contrae el inciso d), ambas de la fracción V del artículo 115 constitucional,²⁶ no son de ámbito exclusivo o aislado del Municipio.

Conforme a lo apuntado, se resolvió la regularidad del procedimiento de inscripción y publicación, en los medios de difusión oficial, de los planes y programas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial.

Asimismo, que **previo a la inscripción y registro de un programa municipal en la materia, exista dictamen de congruencia, emitido por la autoridad del Ejecutivo Estatal competente, de los planes y programas municipales respecto de los de distintos niveles de gobierno.** Sin llegar al extremo de que el Municipio quede a merced de las decisiones del Estado, ya que éstas pudieran ser arbitrarias, de no contar con un control.

Ese **dictamen debe contener los motivos y las razones por las cuales el gobierno local decida sobre la congruencia o falta de ella, de los planes y programas municipales,** justificar clara y expresamente las recomendaciones que considere pertinentes, si detecta inconsistencias.

En ese sentido, el dictamen de congruencia que reúne tales requisitos, como exigencia previa para la publicación e inscripción en el Registro Público, no puede entenderse como arbitrario o inconstitucional.

Ciertamente, por mandato del artículo 73, fracción XXIX-C, constitucional,²⁷ el Congreso de la Unión, mediante la legislación general, fija las normas

²⁶ Artículo 115, fracción V, incisos a) y d), constitucional.

"...

"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.

"...

"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales."

²⁷ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución."



básicas e instrumentos de gestión de observancia general para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales, el principio de concurrencia, así como los criterios para que en el ámbito de sus respectivas competencias exista una efectiva congruencia, coordinación y participación, para la planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos y ordenar el uso del territorio.

Las facultades de naturaleza concurrente, a que se contrae la fracción V del precepto 115 constitucional, se regulan en la LGAHOT y disposiciones conducentes, mediante la cual, el legislador federal faculta al estatal para que, con base en los principios de congruencia y coordinación, expida las normas locales correspondientes.

En ese tenor, la **Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial** aplicable como parámetro de regularidad, por cuanto interesa, dispone:

"Artículo 7. Las atribuciones en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales, en el ámbito de la competencia que les otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley, así como a través de los mecanismos de coordinación y concertación que se generen."

"Artículo 8. Corresponden a la **Federación, a través de la Secretaría, las atribuciones** siguientes: ...

"II. Formular el proyecto de estrategia nacional de ordenamiento territorial con la participación de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, con las entidades federativas y los Municipios."

"Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas:

"I. Legislar en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, así como para la planeación, gestión, coordinación



y desarrollo de las conurbaciones y zonas metropolitanas, en sus jurisdicciones territoriales, **atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en lo dispuesto por esta ley;**

"...

"IV. Aplicar y ajustar sus procesos de planeación a la estrategia nacional de ordenamiento territorial;

"...

"VII. Analizar y calificar la congruencia y vinculación con la planeación estatal, que deberán observar los distintos Programas Municipales de Desarrollo Urbano, incluyendo los de conurbaciones o zonas metropolitanas, a través de dictámenes de congruencia estatal;

"VIII. Inscribir en el Registro Público de la Propiedad, a petición de parte, los planes y programas municipales en materia de desarrollo urbano, reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, cuando éstos tengan congruencia y estén ajustados con la planeación estatal y federal;

"...

"IX. Establecer las normas conforme a las cuales se efectuará la evaluación del impacto urbano y territorial de las obras o proyectos que generen efectos significativos en el territorio; las cuales deberán estar incluidas en los Planes de Desarrollo Urbano

"...

"XIX. Apoyar a las autoridades municipales que lo soliciten, en la administración de la Planeación del Desarrollo Urbano, o convenir con ellas la transferencia de facultades estatales en materia urbana, en términos de los convenios que para ese efecto se celebren;

"...



"XXVI. Atender las consultas que realicen los Municipios sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus planes y programas municipales en materia de desarrollo urbano; y, ..."

"Artículo 11. Corresponde a los Municipios:

"I. Formular, aprobar, administrar y ejecutar **los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de Centros de Población y los demás que de éstos deriven, adoptando normas o criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación**, las Normas Oficiales Mexicanas, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;

"II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, así como las zonas de alto riesgo en los centros de población que se encuentren dentro del Municipio;

"III. Formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población que se encuentren dentro del Municipio, en los términos previstos en los planes o programas municipales y en los demás que de éstos deriven;

"...

"XI. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de las diversas acciones urbanísticas, con estricto apego a las normas jurídicas locales, Planes o Programas de Desarrollo Urbano y sus correspondientes reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios;

"XII. Validar ante la autoridad competente de la entidad federativa, sobre la apropiada **congruencia, coordinación y ajuste de sus planes y programas municipales en materia de desarrollo urbano, lo anterior en los términos previstos en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;**

"XIII. Solicitar a la autoridad competente de la entidad federativa, la **inscripción oportunamente en el Registro Público de la Propiedad de la entidad los planes y programas** que se citan en la fracción anterior, así como su publicación en la Gaceta o Periódico Oficial de la entidad;



"XIV. Solicitar la incorporación de los planes y programas de desarrollo urbano y sus modificaciones en el sistema de información territorial y urbano a cargo de la Secretaría; ..."

"Artículo 26. El programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, se sujetará a las previsiones del plan nacional de desarrollo y a la estrategia nacional de ordenamiento territorial y contendrá:

"...

"VII. **Las estrategias generales** para prevenir los impactos negativos en el ambiente urbano y regional originados por la fundación y crecimiento de los centros de población y para fomentar la gestión integral del riesgo y la resiliencia urbana en el marco de derechos humanos;

"...

"XII. La indicación de los mecanismos e instrumentos financieros para el desarrollo urbano para la ejecución y cumplimiento del programa;

"XIII. Los criterios, mecanismos, objetivos e indicadores en materia de resiliencia que deberán observar los tres órdenes de gobierno en la elaboración de sus programas o planes en las materias de esta ley; y, ..."

"Artículo 44. El Ayuntamiento, una vez que apruebe el Plan o Programa de Desarrollo Urbano, y **como requisito previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, deberá consultar a la autoridad competente de la entidad federativa de que se trate, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal.** La autoridad estatal tiene un plazo de noventa días hábiles para dar respuesta, contados a partir de que sea presentada la solicitud señalará con precisión si existe o no la congruencia y ajuste. Ante la omisión de respuesta opera la afirmativa ficta.

"En caso de no ser favorable, el dictamen deberá justificar de manera clara y expresa las recomendaciones que considere pertinentes para que el Ayuntamiento efectúe las modificaciones correspondientes."



"Artículo 46. Los Planes o Programas de Desarrollo Urbano deberán considerar las Normas Oficiales Mexicanas emitidas en la materia, las medidas y criterios en materia de resiliencia previstos en el programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano y en los atlas de riesgos para la definición de los usos del suelo, destinos y reservas. Las autorizaciones de construcción, edificación, realización de obras de infraestructura que otorgue la Secretaría o las entidades federativas y los Municipios deberán realizar un análisis de riesgo y en su caso definir las medidas de mitigación para su reducción en el marco de la Ley General de Protección Civil."

De lo trasunto, se desprende que la Federación tiene a su cargo formular el programa y proyecto de estrategia nacional de ordenamiento territorial, que entre otros elementos contendrá los criterios, mecanismos, objetivos e indicadores en materia de resiliencia que deberán observar los tres órdenes de gobierno en la elaboración de sus programas o planes en la materia.

Las entidades federativas tienen como deber, ajustar sus procesos de planeación a la estrategia nacional de ordenamiento territorial.

Asimismo, el Ayuntamiento habrá de ajustar su plan o programa de desarrollo urbano, a los de niveles superiores. Adicionalmente, el nivel municipal, debe inscribir dicho instrumento en el Registro Público de la Propiedad, previa consulta a la autoridad competente de la entidad federativa, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste frente a la planeación estatal y federal.

Ahora bien, en términos de la citada LGAHOT, el **Programa Estatal de Desarrollo Urbano**, constituye **reglamentos, planos, normas técnicas o disposiciones para ordenar y regular** las provisiones, usos, reservas y destinos del territorio de la entidad, para fundación, mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población y el desarrollo urbano en general. Determina, en función de las necesidades de expansión, la superficie y extensión del territorio o área urbanizable para el crecimiento urbano, contiguo a los límites del área urbanizada del centro de población. Además de tomar en cuenta **criterios** en materia de resiliencia **previstos en el programa nacional** de ordenamiento territorial y desarrollo urbano y en los atlas de riesgos, ello, **para definir** los usos del suelo, destinos y reservas. Es necesaria la **calificación de congruencia** por



la entidad federativa, a los planes y programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano municipal, **respecto a los correlativos de niveles estatal y federal.**

Destacadamente, el capítulo cuarto, intitulado "**De los efectos de los programas**", previa consulta a la autoridad estatal sobre apropiada congruencia, coordinación y ajuste del Programa de Desarrollo Urbano Municipal respecto a la planeación de los diversos niveles gubernamentales (en el plazo de noventa días hábiles, contados a partir de que sea presentada la solicitud debe dar respuesta, señalar con precisión si existe la congruencia y ajuste) su respuesta afirmativa revela positividad del instrumento; de ahí que el Municipio proceda al ejercicio de facultades correspondientes, como expedición de licencias o autorizaciones de urbanización, de régimen de propiedad en condominio, fraccionamiento, subdivisión, construcción, reconstrucción, ampliación o alguna otra acción urbana en su ámbito jurisdiccional.

Sin que pase desapercibido que la LGAHOT en comentario no establece potestad estatal para disponer o posibilitar al Municipio el ejercicio de facultades, conforme a una constancia de viabilidad y dictamen de impacto urbano y vial que la autoridad del Estado le expida.

Sentado lo cual, se tiene que el accionante pretende se reconozca la invasión competencial del Poder Ejecutivo por **Oficio SOPOT/0129/2019, del secretario de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo**, desde la perspectiva de que la autoridad emisora desconoce y se atribuye facultades cuya competencia corresponde al Municipio, que soslaya el mandato fundamental y las confiere a través de instrumentos de colaboración y coordinación, no de subordinación.

Al respecto, en dicho oficio impugnado, la dependencia del Poder Ejecutivo Estatal determinó "... que el Municipio de Mineral de la Reforma, Hidalgo, **no cuenta a la fecha, con las debidas atribuciones** para otorgar, expedir o autorizar licencias de urbanización, régimen en propiedad de condominio, fraccionamiento, subdivisión, fusión y uso de suelo; esto debido a que **carece de Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mineral de Reforma** y, por lo tanto, **no cumple con lo que establece la Ley** de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano



y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo, que a la letra dice: '... A partir de la fecha de la **inscripción** en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, de un Programa de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, la autoridad municipal, podrá expedir licencias o autorizaciones de urbanización, licencias de régimen de propiedad de condominio, fraccionamiento, subdivisión, construcción, reconstrucción, ampliación o cualquier otra acción urbana considerada en su ámbito competencial de conformidad a la constancia de viabilidad emitida y dictamen de impacto urbano y vial expedido, ambos por la Secretaría'. ... Por lo anterior, le solicito de la manera más atenta, gire sus apreciables instrucciones a quien corresponda, para abstenerse de otorgar las autorizaciones de licencias en comento, atribución que recae en el Gobierno del Estado Hidalgo, a través de la Secretaría de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial, hasta en tanto el Municipio que representa, no cumpla con el proceso técnico, jurídico y administrativo para tal efecto".

Esta Sala considera sustancialmente **fundado** el motivo de disenso, en cuanto el actor manifiesta haber presentado a la autoridad del Estado su Programa Municipal de Desarrollo Urbano con solicitud de dictamen de congruencia, que fue extemporánea la respuesta por parte de la autoridad correspondiente, así como que no debe surtirle efectos según los artículos 4, 5 y 6 del Reglamento de la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo²⁸ que le conceden cuarenta y cinco días hábiles

²⁸ **Artículo 4.** Todos los proyectos de programas, previo a su aprobación deberán contar con el dictamen de congruencia que emita la Secretaría, quien deberá recibir la solicitud del dictamen con el proyecto completo y los anexos correspondientes a fin de contar con toda la información necesaria para analizar su congruencia con la normatividad vigente en la materia, incluidos otros programas y corroborar que no se contravengan sus disposiciones.

"Para los Proyectos de Programas de Desarrollo Urbano Municipal, el Municipio interesado deberá presentar documento que acredite que el proyecto de cuenta fue sancionado por los Ayuntamientos de los Municipios colindantes.

"La Secretaría contará con treinta días hábiles para emitir sus observaciones o en su caso el dictamen. Sin embargo, si la Secretaría requiere de consultar con dos a más dependencias o entidades de la administración pública, que por razón de la naturaleza de la normatividad aplicable en relación a su operación, no permita emitir las observaciones o el dictamen en el plazo señalado, éste podrá ampliarse hasta cuarenta y cinco días hábiles.

"En caso de no emitirlo y notificarlo personalmente dentro del citado plazo se entenderá que se considera congruente el proyecto del programa y bastará anexar el acuse de recibo de la Secretaría para tener cumplido este requisito."



para que emita observaciones; de lo contrario, debe considerar congruente el proyecto del programa; así como cumplido el requisito con el solo acuse de recibo de la Secretaría.

Efectivamente, conforme al criterio del Tribunal Pleno referido en líneas precedentes, es constitucionalmente válido el requerimiento de inscripción, en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, del Programa de Desarrollo Urbano Municipal, así como la previa solicitud de conformidad y dictamen que expida la autoridad del Estado.

Por lo que hace al argumento de extemporánea respuesta por parte de la autoridad de la entidad federativa, atento a lo que establece en la ley general de la materia respecto de los plazos correspondientes, según lo que se apuntó en líneas previas y las disposiciones reglamentarias a que alude el accionante, es menester recordar que en el caso concreto ocurrió lo siguiente:

- Notificada el 4 de abril de 2018. Resultó extemporánea la respuesta y observaciones a la solicitud de congruencia del Programa Municipal que el 27 de octubre de 2017 presentó el Municipio de Mineral de la Reforma Hidalgo.
- El solicitante compareció ante la autoridad estatal el 13 de febrero de 2019, en atención al oficio de observaciones, instando el procedimiento del artículo 11 de la ley general y 16 de la ley estatal rectoras en la materia, aunque, sin referirse al reglamento correspondiente.
- Como respuesta a ello, el Estado emitió el oficio impugnado en controversia constitucional (3 de mayo de 2019).

"Artículo 5. En el caso que la Secretaría formule recomendaciones que considere procedentes, para que el proyecto de programa de que se trate sea revisado o modificado, lo hará saber al Municipio correspondiente, para que éste en un plazo no mayor a 45 días hábiles proceda a subsanar las observaciones, remitiéndolas a la Secretaría para volver analizar su congruencia.

"Los Municipios que no presenten ante la Secretaría debidamente subsanadas las observaciones dentro del plazo referido en el párrafo anterior, se tendrán como no presentados, y deberán iniciar nuevamente el procedimiento que señala la ley para la aprobación de su programa."

"Artículo 6. Los programas municipales de desarrollo urbano y ordenamiento territorial o los parciales que deriven de éstos que carezcan del dictamen de congruencia emitido por la Secretaría, serán nulos y no surtirán efecto legal alguno ..."



- Posteriormente (8 de mayo 2019, previo a la presentación de la demanda), la autoridad estatal determinó que no se cumplieron en su totalidad las observaciones.

En ese contexto, se atiende que tanto la ley general rectora como el artículo 4 del Reglamento de la Ley de Asentamientos Urbanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo, disponen un plazo para que la autoridad estatal responda la solicitud de congruencia del programa municipal y las consecuencias de su inobservancia.

Por su parte, el numeral 5 del mismo ordenamiento reglamentario otorga el plazo de cuarenta y cinco días al Municipio para subsanar lo propio en caso de que la Secretaría le formule recomendaciones, lo que igualmente debe someterse al análisis de congruencia.

Cierto, no prevé la hipótesis de que, frente a la omisión de respuesta en el plazo otorgado, el peticionario insista en obtener contestación, o que, aun ante una respuesta extemporánea, pretenda cumplir con lo observado, sin actuar expresamente como indica el citado artículo 4, esto es, anexar el acuse de recibo de la solicitud a la Secretaría para tener por cumplido el requisito correspondiente.

Ahora bien, una interpretación extensiva y sistémica de los artículos 4 y 5 de ese reglamento, así como de la ley local y la general de la materia que nos ocupa, lleva a considerar que en la especie, se actualizó una tácita congruencia del programa municipal, por falta o extemporánea respuesta de la Secretaría al oficio mediante el cual el Municipio pretendió cumplir, tanto las observaciones que inicialmente le fueron hechas en el procedimiento establecido en la ley general y estatal de la materia, como al pretendido cumplimiento de subsecuentes observaciones.

Lo que se sostiene a partir de que se trata de una facultad constitucionalmente conferida a los Municipios, cuya distribución competencial y precisiones correspondientes se prevén tanto en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, como en las inherentes leyes federales y locales y los precedentes de este Alto Tribunal, lo cual, de modo alguno permite entender que las entidades federativas puedan realizar obser-



vaciones o requerimientos a discreción, esto es, sin sujetarse a los plazos y formas previstas en el marco normativo a que se ha hecho referencia con antelación.

Consecuente con ello, es dable considerar que en el particular caso se actualizó la tácita congruencia del Programa Municipal de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de Mineral de la Reforma, Municipio del Estado de Hidalgo, respecto del emitido por la Federación y esa entidad federativa.

Sin que sea obstáculo que el oficio en vías de cumplimiento se produjo y presentó fuera del plazo de cuarenta y cinco días que al efecto concede el artículo 5o. reglamentario, justamente por la omisa y en todo caso extemporánea actuación por parte de la autoridad estatal del pronunciamiento en concreto, que se pone de relieve en el oficio reclamado, habida cuenta que lejos de referirse al procedimiento en curso, determinó que el Municipio no **contaba con las debidas atribuciones** para otorgar o expedir actos, por carencia del programa, lo que sostuvo en que no se cumplió con la ley estatal de la materia, de la cual transcribió el procedimiento correspondiente, empero omitió totalmente el que ya se encontraba en curso.

Máxime que el diverso oficio de nuevas observaciones no cambió lo resuelto en el que aquí se analiza de 3 de mayo de 2019.

En otro aspecto, deviene **desacertado** el argumento de indebida fundamentación del acto, basado en que el Gobierno Estatal no se acogió al trámite de transferencia dentro del término de noventa días establecido en la reforma al artículo 115 constitucional de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, ni solicitó a la Legislatura Estatal la conservación de servicios.

El artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, no tiene el alcance que pretende el accionante, según la intelección que enseguida se expone.

"Artículo tercero. Tratándose de **funciones y servicios** que conforme al presente decreto sean **competencia de los Municipios** y que a la entrada en vigor de las reformas a que se refiere el artículo transitorio anterior sean presta-



dos por los gobiernos estatales, o de manera coordinada con los Municipios, éstos podrán asumirlos, previa aprobación del Ayuntamiento. Los Gobiernos de los Estados dispondrán de lo necesario para que la función o servicio público de que se trate se transfiera al Municipio de manera ordenada, conforme al programa de transferencia que presente el Gobierno del Estado, en un plazo máximo de 90 días contados a partir de la recepción de la correspondiente solicitud.

"En el caso del inciso a) de la fracción III del artículo 115, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, los Gobiernos Estatales podrán solicitar a la Legislatura correspondiente, conservar en su ámbito de competencia los servicios a que se refiere el citado inciso, cuando la transferencia de estado a Municipio afecte, en perjuicio de la población, su prestación. La Legislatura Estatal resolverá lo conducente."

El dispositivo transcrito, de manera expresa y como punto de partida se dirige a "funciones y servicios que conforme al propio decreto sean competencia de los Municipios"; que no a facultades, como las previstas en el artículo 115, fracción V, constitucional.

Lo antedicho, necesariamente se debe leer considerando que la correspondiente reforma difundida el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, **agregó el término "funciones" y amplió "servicios públicos"**, a la fracción III del artículo 115 constitucional. Asimismo, atender al ya referido criterio del Pleno sobre competencia originaria municipal, circunscrita sólo a ciertas normas estatales de carácter general y básico.

De esa guisa, las previsiones para transitar del mandato fundamental preexistente al reformado, evidencian la preocupación del poder reformador de la Constitución de prever cualquier eventualidad que pudiera ocurrir en torno a la fundamental idea de fortalecer el nivel municipal, de suerte que le dejó a cargo tales funciones y servicios, incluyendo la posibilidad de convenir al respecto, todo ello en vías de beneficiar a dicho nivel de gobierno, base de la división territorial y organización política del Estado Mexicano.

En ese sentido, se puede concebir como válido y deliberado que la disposición transitoria, fuera precisa al respecto, para no comprometer otros mandatos, del propio decreto de reforma, a saber, las previsiones de la fracción V del



artículo 115 constitucional, en tanto amplió la participación del Municipio en el aspecto regional, así como la intervención efectiva en su ámbito territorial.

Razonablemente, el transitorio en estudio no contempló el término "facultades", a que se contrae la citada fracción V del precepto 115, habida cuenta que las ahí establecidas tienen carácter concurrente para los distintos niveles de gobierno, producto de la reserva legal ahí contenida, en relación con los diversos artículos 73, fracción XXIX-C y 27, ambos de la Constitución General.

Lo anterior, en virtud de que pugna con la idea de establecer competencias exclusivamente municipales, de que participen las funciones y servicios contemplados en la diversa fracción III del artículo 115 del Pacto Fundamental, con naturaleza de mecanismos de realización o desempeño de actos que el derecho establece, para cumplimiento del objeto del Estado, así como asistencia de necesidades básicas. Asimismo, por su naturaleza y fines, se justifica la preocupación del Poder Reformador de disponer previsiones de tránsito que aseguren la continuidad de su debido ejercicio, ante el necesario y consecuente beneficio social.

Consecuentemente, es inexacto que, respecto de las facultades aquí defendidas, la entidad federativa deba sujetarse al procedimiento transitorio a que alude el actor.

Sin embargo, resulta **fundado** el reclamo de que al Poder demandado se atribuyen facultades que con carácter concurrente se propone preservar el Municipio actor, en tanto el oficio en análisis le indica "... el Ayuntamiento carece de la respectiva y concluida transferencia de funciones respecto de la autorización control y vigilancia de la utilización del suelo, contenida en el artículo tercero transitorio de la reforma al artículo 115, fracción V, incisos a) y d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 23 de diciembre de 1999. ... atribución que recae en el Gobierno del Estado Hidalgo, a través de la Secretaría de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial ..."

Conforme a la interpretación que aquí se ha realizado del artículo tercero transitorio de la reforma constitucional de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, tal procedimiento de tránsito no se dispuso para facul-



tades previstas en la fracción V del precepto 115 constitucional, como otorgar, expedir o autorizar licencias de urbanización, régimen de propiedad en condominio, fraccionamiento, subdivisión, fusión y uso de suelo.

Razón por la cual, deviene inconstitucional se exija al Municipio el trámite a que dicho apartado transitorio se refiere, respecto del ejercicio de actos en la materia que aquí defiende, como expedir licencias y autorizaciones en su jurisdicción y, consecuentemente, inexacto que, por falta de ello, dichas facultades constituyan atribución del Gobierno del Estado.

Máxime que, se reitera, se trata de actos constitucionalmente considerados como facultades concurrentes, sin que el oficiante indique expresamente el fundamento legal de sus consideraciones ni los motivos por los cuales concluyó en tales términos.

Aspecto en el cual, el acto impugnado resulta contraventor del precepto 115, fracción V, incisos a) y d), por violar el principio de legalidad previsto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin que pase inadvertido para esta Sala la manifestación del Poder demandado en el sentido de que el accionante no cumplió con las observaciones realizadas en el procedimiento que la normatividad exige respecto de los planes y proyectos municipales en la materia, ya que tales circunstancias no formaron parte del acto impugnado.

En consecuencia, debido a lo sustancialmente **fundado** de los argumentos de agravio, lo procedente es declarar la **invalidez** del Oficio Número SOPOT/0129/2019, de fecha tres de mayo de dos mil diecinueve que el secretario de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo dirigió al Municipio de Mineral de la Reforma Hidalgo, en su totalidad.

SÉPTIMO.—Efecto. De conformidad con los artículos 105, fracción I, tercer párrafo, de la Constitución Federal²⁹ y 41, fracción IV, de la ley reglamentaria

²⁹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:



de la materia,³⁰ la invalidez que ha sido decretada respecto del oficio impugnado, surtirá sus efectos una vez que se notifiquen los puntos resolutive del presente fallo al Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del oficio impugnado, por los motivos y en los términos expuestos en la parte final del considerando sexto de esta resolución.

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 (ponente), Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas y presidente Javier Laynez Potisek. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa emitió su voto en contra y formulará voto particular. El Ministro José Fernando Franco González Salas, se separa de algunas consideraciones.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción XXI, 8, 23, 24, fracción VI, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Infor-

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

"...

"En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."

³⁰ **"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."



mación Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el cuatro de mayo de dos mil quince, vigente a partir del día siguiente, se publica esta versión pública en el cual se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta sentencia se publicó el viernes 28 de enero de 2022 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en la controversia constitucional 227/2019.

Criterio mayoritario que no se comparte	<p>La mayoría consideró que se actualizó una tácita congruencia del Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de Mineral de la Reforma, Municipio del Estado de Hidalgo, respecto del emitido por la Federación y esa entidad federativa, por falta o extemporánea respuesta de la secretaría al oficio mediante el cual el Municipio pretendió cumplir, tanto las observaciones que inicialmente le fueron hechas en el procedimiento establecido en la ley general y estatal de la materia, como al pretendido cumplimiento de subsecuentes observaciones.</p> <p>Cuestión que se sostiene a partir de que se trata de una facultad constitucionalmente conferida a los Municipios, cuya distribución competencial y precisiones correspondientes se prevén tanto en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, como en las inherentes leyes federales y locales y los precedentes de este Alto Tribunal, lo cual, de modo alguno permite entender que las entidades federativas puedan realizar observaciones o requerimientos a discreción, esto es, sin sujetarse a los plazos y formas previstas en el marco normativo correspondiente.</p> <p>En consecuencia, se determinó declarar la invalidez del oficio número SOPOT/0129/2019, de fecha tres de mayo de dos mil diecinueve que el secretario de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo dirigió al Municipio de Mineral de la Reforma Hidalgo, en su totalidad.</p>
Motivo del diseño	<p>En atención a que el Municipio actor solicitó al gobierno estatal el dictamen de congruencia de su Programa de Desarrollo Urbano, cuya respuesta no fue emitida con la debida oportunidad, sin que dicho Municipio solicitara que se configuró la afirmativa ficta, sin perder de vista que posteriormente hubo una respuesta expresa por parte de la autoridad estatal y el Municipio decidió voluntariamente solventar las observaciones correspondientes, considero que el silencio administrativo quedó consumado en forma irreparable</p>



en perjuicio del actor, porque no demandó oportunamente el correspondiente efecto positivo en su favor, más aún si se toma en cuenta que en estos casos se debe garantizar la seguridad jurídica y la máxima transparencia en los actos de autoridad en la materia, mediante los procedimientos administrativos que correspondan.

El Municipio actor solicitó al gobierno estatal el dictamen de congruencia de su Programa de Desarrollo Urbano, cuya respuesta no fue emitida con la debida oportunidad, ya que se expidió dieciocho días hábiles (cuatro de abril de dos mil dieciocho) después de los noventa días hábiles que prevé el artículo 44¹ de la vigente Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, plazo que resulta aplicable –y no el de cuarenta y cinco días que señala la resolución emitida por la mayoría de esta Segunda Sala–, porque ni la legislación local hidalguense en materia de asentamientos humanos, ni su reglamento, que datan respectivamente del dos mil siete y del dos mil quince, se han actualizado para ajustarse al plazo que prevé expresamente dicha ley general publicada desde el año dos mil dieciséis para configurar la afirmativa ficta conforme el plazo que ésta prevé.

Suponiendo sin conceder que hubiera operado esa afirmativa ficta (lo cual no es la litis de la controversia), el Municipio actor tampoco solicitó oportunamente al gobierno estatal su configuración, ni dentro del anacrónico plazo de cuarenta y cinco días hábiles que prevé la legislación local, ni dentro del vigente plazo de noventa días hábiles que ordena la ley general, sino que se sometió a las observaciones que el cuatro de abril de dos mil dieciocho le formuló el gobierno estatal, en tanto el Municipio actor las atendió el trece de febrero de dos mil diecinueve (después de diez meses).

En efecto, en lugar de solicitar que se declarara la afirmativa ficta, o en su caso, reclamar su configuración en una controversia constitucional, el Municipio actor optó voluntariamente por solventar las observaciones a diez meses de distancia (trece de febrero de dos mil diecinueve) de la fecha en la que el gobierno estatal las formuló (cuatro de abril de dos mil dieciocho).

¹ **Artículo 44.** El Ayuntamiento, una vez que apruebe el plan o Programa de Desarrollo Urbano, y como requisito previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, deberá consultar a la autoridad competente de la entidad federativa de que se trate, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal. La autoridad estatal tiene un plazo de noventa días hábiles para dar respuesta, contados a partir de que sea presentada la solicitud señalará con precisión si existe o no la congruencia y ajuste. Ante la omisión de respuesta opera la afirmativa ficta."



Consecuentemente, como ya hubo respuesta expresa de la autoridad estatal, considero que el silencio administrativo ha quedado consumado en forma irreparable en perjuicio del actor, porque no demandó oportunamente el correspondiente efecto positivo en su favor, más aún si se toma en cuenta que en estos casos se debe garantizar la seguridad jurídica y la máxima transparencia en los actos de autoridad en la materia, mediante los procedimientos administrativos que correspondan, y es el caso que el Estado de Hidalgo no ha hecho las reformas legales necesarias para prever los mecanismos legales conforme a los cuales deba operar la afirmativa ficta, en acatamiento de lo dispuesto en el artículo 10, fracción XXV, de la **Ley General de Asentamientos Humanos**, en relación con su artículo tercero transitorio, que al efecto disponen:

"**Artículo 10.** Corresponde a las entidades federativas:

"...

"XXV. Establecer en las leyes y reglamentos de la materia, los lineamientos a los que habrán de sujetarse las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas, en las cuales se debe prever por lo menos las formalidades y requisitos, procedimientos, causas de improcedencia, tiempos de respuesta, medios de impugnación, medidas de seguridad y sanciones, causas de revocación y efectos para la aplicación de afirmativas o negativas fictas, tendientes a garantizar la seguridad jurídica y la máxima transparencia en los actos de autoridad en la materia."

"Tercero. En un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, las autoridades de los tres órdenes de gobierno deberán crear o adecuar todas las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con los contenidos de este instrumento."

Me parece que la conclusión a la que llega la mayoría en el sentido de que "... **es dable considerar que en el particular caso se actualizó la tácita congruencia del programa municipal de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de Mineral de la Reforma, Municipio del Estado de Hidalgo, respecto del emitido por la Federación y esa entidad federativa.**"; no garantiza ni la seguridad jurídica, ni la transparencia en el procedimiento de revisión de la congruencia del Programa de Desarrollo Urbano del Municipio actor.

Por lo que hace a la seguridad jurídica, la autoridad municipal expedirá autorizaciones en materia de desarrollo urbano, al margen de las observaciones que ya formuló el gobierno estatal, con el riesgo de que los particulares vean clausuradas sus edificaciones por la autoridad estatal por los motivos plasmados precisamente en esas objeciones.



Las autoridades municipales, por su parte, se podrían ver expuestas a las sanciones que prevé el artículo 118 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, el cual establece que **"Quienes propicien o permitan la ocupación irregular de áreas y predios en los Centros de Población, autoricen indebidamente el Asentamiento Humano o construcción en zonas de riesgo, en polígonos de protección, salvaguarda y amortiguamiento en torno a la infraestructura o equipamientos de seguridad nacional o de protección en derechos de vía o zonas federales, o que no respeten la definición de área urbanizable contenida en este ordenamiento se harán acreedores a las sanciones administrativas, civiles y penales aplicables."**

La máxima transparencia también se verá lesionada, pues a pesar de que hay una abundante serie de observaciones formuladas por la autoridad estatal que obran en autos, emitidas inclusive un mes antes de la presentación de la demanda, resultará inexplicable ante la sociedad que la Suprema Corte de Justicia de la Nación las soslaye, sin mayor análisis, y simplemente avale un Programa de Desarrollo Urbano como si no tuviera defecto alguno, peor aún, si se considera que el Municipio actor también ya las pretendió solventar antes de presentar su demanda.

En este sentido, también me parece que si el Municipio actor y la autoridad estatal se encuentran aún en la fase de diálogo y, por tanto, de una posible conciliación respecto de las últimas observaciones, se podría aplicar la causal de improcedencia de la controversia a que se refiere la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria que rige este procedimiento, en el sentido de que la controversia es improcedente **"Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;"**, pues resulta probable que finalmente la autoridad emita el dictamen de congruencia solicitado una vez que califique de solventadas las últimas observaciones.

Todo lo cual me permite disentir del criterio mayoritario y formular el presente voto particular.

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.

Este voto se publicó el viernes 28 de enero de 2022 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Helvetica Lt Std 7, 8, 9 y 10 puntos. Se terminó de editar el 31 de enero de 2022. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

