



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870 UNDÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 11
TOMO II

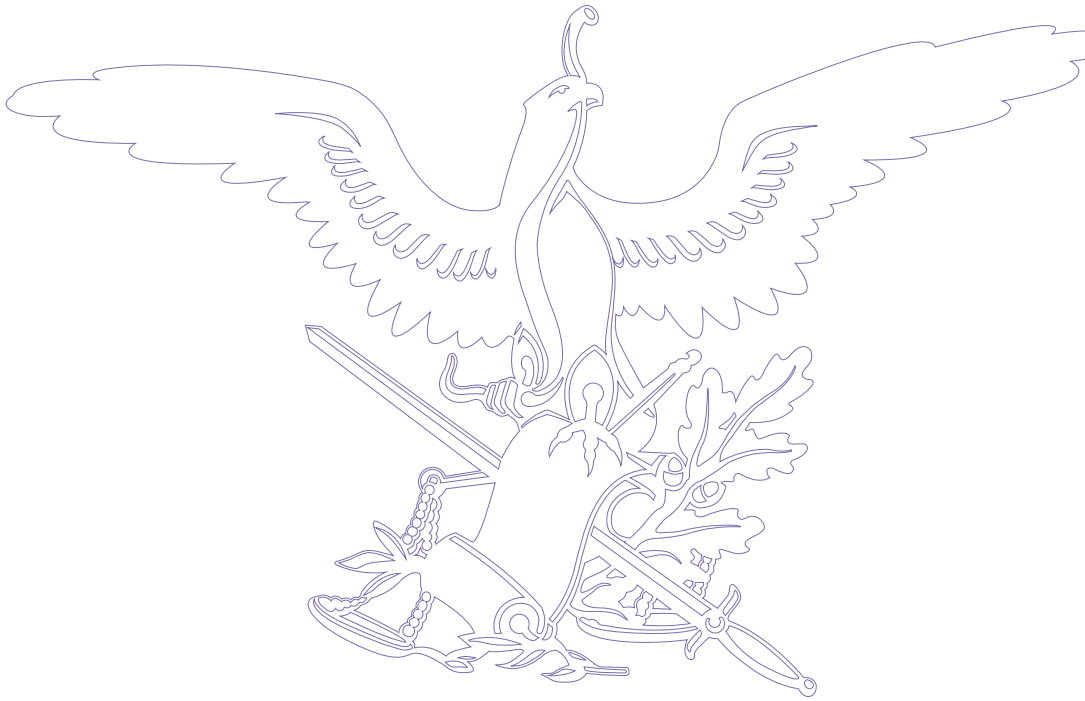
Marzo de 2022

Pleno (2) y Primera Sala

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 11
TOMO II

Marzo de 2022

Pleno (2) y Primera Sala

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

Primera Parte
PLENO DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (2)



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR LA PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA DE LA DEMANDA RELATIVA, SI EL PLAZO DE TREINTA DÍAS NATURALES A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA PARA PRESENTARLA, VENCE EN UN DÍA INHÁBIL Y LA MISMA SE PRESENTÓ AL SIGUIENTE DÍA HÁBIL (LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR NORMAS "NACIONALES" EMITIDAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.

IV. EXTINCIÓN DE DOMINIO. AL ESTABLECER EL ARTÍCULO 22, PÁRRAFO CUARTO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE EXTINCIÓN DE DOMINIO RESPECTO DE BIENES POR DELITOS RELACIONADOS CON HECHOS DE CORRUPCIÓN, ENCUBRIMIENTO, DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PÚBLICOS, ROBO DE VEHÍCULOS U OPERACIONES CON RECURSOS DE PROCEDENCIA ILÍCITA, SIN DISTINGUIR SI ESAS CATEGORÍAS DE DELITOS Y CONDUCTAS TÍPICAS SON REGULADAS EN LAS NORMAS FEDERALES O LOCALES, DEBE CONSIDERARSE QUE DICHA ACCIÓN ESTÁ DISEÑADA PARA SER PROCEDENTE SOBRE BIENES DE CARÁCTER PATRIMONIAL CUYA LEGÍTIMA PROCEDENCIA NO PUEDA ACREDITARSE Y SE ENCUENTREN RELACIONADOS CON ESAS CATEGORÍAS DE DELITOS Y CONDUCTAS TÍPICAS, SEA QUE ESTÉN PREVISTAS EN UNA LEGISLACIÓN FEDERAL, GENERAL O INCLUSO EN UNA LEY LOCAL [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 1, FRACCIÓN V, INCISOS F), G), H), I) Y J), EN SUS RESPECTIVOS PÁRRAFOS SEGUNDOS, DE LA LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO].

V. EXTINCIÓN DE DOMINIO. PARA SU PROCEDENCIA RESPECTO DE BIENES POR DELITOS RELACIONADOS CON HECHOS DE CORRUPCIÓN, EN-



CUBRIMIENTO, DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PÚBLICOS, ROBO DE VEHÍCULOS U OPERACIONES CON RECURSOS DE PROCEDENCIA ILÍCITA, DEBE ATENDERSE A LO PREVISTO EN EL CÓDIGO PENAL FEDERAL O BIEN, EN LOS CÓDIGOS LOCALES [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 1, FRACCIÓN V, INCISOS F), G), H), I) Y J), EN SUS RESPECTIVOS PÁRRAFOS SEGUNDOS, DE LA LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO].

VI. EXTINCIÓN DE DOMINIO. LOS SUPUESTOS DE RESERVA *EX ANTE* Y ABSOLUTA DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA, RESPECTO A LA OBTENIDA POR EL MINISTERIO PÚBLICO PARA LA PREPARACIÓN DE LA ACCIÓN DE EXTINCIÓN DE DOMINIO, EXCEDEN LA EXCEPCIÓN DEL PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 6, APARTADO A, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN EL SENTIDO DE QUE ESA RESERVA DEBE SER TEMPORAL, FUNDADA Y MOTIVADA POR LOS SUJETOS OBLIGADOS, A TRAVÉS DE LA APLICACIÓN DE LA PRUEBA DE DAÑO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 5, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LA INFORMACIÓN OBTENIDA POR EL MINISTERIO PÚBLICO PARA LA PREPARACIÓN DE LA ACCIÓN DE EXTINCIÓN DE DOMINIO, SERÁ ESTRICTAMENTE RESERVADA HASTA QUE LA MISMA SEA PRESENTADA ANTE LA AUTORIDAD JUDICIAL.", DE LA LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO).

VII. EXTINCIÓN DE DOMINIO. EL ESTABLECIMIENTO DE UNA REGLA GENÉRICA Y ABSOLUTA DE RESERVA DE INFORMACIÓN EN LA LEY NACIONAL DE LA MATERIA, SIN IMPORTAR SI EL MATERIAL SOLICITADO ES SUSCEPTIBLE DE GENERAR UN DAÑO AL INTERÉS PÚBLICO, ES CONTRARIO AL PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 5, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LA INFORMACIÓN OBTENIDA POR EL MINISTERIO PÚBLICO PARA LA PREPARACIÓN DE LA ACCIÓN DE EXTINCIÓN DE DOMINIO, SERÁ ESTRICTAMENTE RESERVADA HASTA QUE LA MISMA SEA PRESENTADA ANTE LA AUTORIDAD JUDICIAL.", DE LA LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO).

VIII. EXTINCIÓN DE DOMINIO. LA RESERVA LEGAL DE CUALQUIER INFORMACIÓN OBTENIDA POR EL MINISTERIO PÚBLICO PARA LA PREPARACIÓN DE DICHA ACCIÓN, ES CONTRARIA AL PRINCIPIO DE PROPORCIONALI-



DAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 5, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LA INFORMACIÓN OBTENIDA POR EL MINISTERIO PÚBLICO PARA LA PREPARACIÓN DE LA ACCIÓN DE EXTINCIÓN DE DOMINIO, SERÁ EstrictAMENTE RESERVADA HASTA QUE LA MISMA SEA PRESENTADA ANTE LA AUTORIDAD JUDICIAL.", DE LA LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO).

IX. EXTINCIÓN DE DOMINIO. SU PROCEDENCIA ESTÁ CONDICIONADA NO SÓLO A QUE UN BIEN ESTÉ RELACIONADO CON LA INVESTIGACIÓN DE HECHOS ILÍCITOS COMO INSTRUMENTO U OBJETO DEL DELITO, SINO ADEMÁS, QUE NO ESTÉ ACREDITADA SU LEGÍTIMA PROCEDENCIA (LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO).

X. EXTINCIÓN DE DOMINIO. LOS ELEMENTOS DE DICHA ACCIÓN SON DE APLICACIÓN ESTRICTA CONFORME A LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 22, PÁRRAFO CUARTO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASIMISMO CORRESPONDEN A UN RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN QUE IMPLICA LA RESTRICCIÓN DE DERECHOS DE LOS GOBERNADOS (LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO).

XI. EXTINCIÓN DE DOMINIO. LA INCORPORACIÓN DEL CONCEPTO DE LEGÍTIMA PROCEDENCIA RELATIVO AL USO O DESTINO LÍCITO DE LOS BIENES MATERIA DE DICHA ACCIÓN, CONTRAVIENE LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 2, FRACCIÓN XIV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O BIEN, EL USO O DESTINO LÍCITO DE LOS BIENES VINCULADOS AL HECHO ILÍCITO", DE LA LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO).

XII. EXTINCIÓN DE DOMINIO. LA EXISTENCIA DE UN HECHO ILÍCITO COMO PARTE DE LOS ELEMENTOS DE LA ACCIÓN, CONTRAVIENE LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 22, PÁRRAFO CUARTO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO LOS FINES DEL PODER REFORMADOR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 9, INCISO 1, DE LA LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO).

XIII. EXTINCIÓN DE DOMINIO. EL DEBER DE ACREDITAR EL CONOCIMIENTO QUE TENGA O DEBA HABER TENIDO EL TITULAR DEL DESTINO DEL BIEN



AL HECHO ILÍCITO O DE QUE SEA PRODUCTO DEL ILÍCITO, ESTABLECE UNA CARGA PROBATORIA ADICIONAL PARA EL MINISTERIO PÚBLICO, CONTRAVINIENDO LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y DE SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 9, INCISO 4, DE LA LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO).

XIV. EXTINCIÓN DE DOMINIO. LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA PORCIÓN NORMATIVA DEBE EXTENDERSE A TODO EL ARTÍCULO, AL NO GUARDAR UNA CONSISTENCIA NORMATIVA CON LO ESTABLECIDO EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 9, INCISOS 2 Y 3, DE LA LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO).

XV. EXTINCIÓN DE DOMINIO. EL HECHO DE QUE SEA PROCEDENTE RESPECTO DE BIENES DE PROCEDENCIA LÍCITA, IMPLICA UNA CONTRAVENCIÓN AL ARTÍCULO 22, PÁRRAFO CUARTO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 7, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIÓN II, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DE PROCEDENCIA LÍCITA", DE LA LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO).

XVI. EXTINCIÓN DE DOMINIO. DE UNA INTERPRETACIÓN A CONTRARIO SENSU DEL REQUISITO "QUE NO ESTÉ ACREDITADA LA LEGÍTIMA PROCEDENCIA" CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 22, PÁRRAFO CUARTO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, IMPLICA QUE SI SE DEMUESTRA SU LEGÍTIMA PROCEDENCIA AQUELLA ACCIÓN RESULTARÁ INFUNDADA, EN TANTO QUE UNO DE SUS ELEMENTOS NO ESTÁ DEMOSTRADO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 7, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIÓN II, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DE PROCEDENCIA LÍCITA", DE LA LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO).

XVII. EXTINCIÓN DE DOMINIO. EL ENUNCIADO NORMATIVO CONSISTENTE EN QUE PROCEDE DICHA ACCIÓN RESPECTO DE LOS BIENES DE CARÁCTER PATRIMONIAL CUYA LEGÍTIMA PROCEDENCIA NO PUEDA ACREDITARSE Y HAYAN SIDO UTILIZADOS PARA OCULTAR OTROS BIENES DE ORIGEN ILÍCITO, O MEZCLADOS MATERIAL O JURÍDICAMENTE CON BIENES DE ILÍCITA PROCEDENCIA, NO CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 22, PÁ-



PARÁFRFO CUARTO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL RESULTAR ÚTIL PARA ESTABLECER LOS BIENES QUE ESTÁN RELACIONADOS CON ALGÚN HECHO ILÍCITO, ADEMÁS DE NO EXCLUIR EL ELEMENTO DE LA LEGÍTIMA PROCEDENCIA (ARTÍCULO 7, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIÓN II, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "BIENES" Y "UTILIZADOS PARA OCULTAR OTROS BIENES DE ORIGEN ILÍCITO, O MEZCLADOS MATERIAL O JURÍDICAMENTE CON BIENES DE ILÍCITA PROCEDENCIA", DE LA LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO).

XVIII. EXTINCIÓN DE DOMINIO. EL HECHO DE QUE SEA PROCEDENTE RESPECTO DE BIENES QUE NO ESTÉN RELACIONADOS CON HECHOS ILÍCITOS, IMPLICA UNA CONTRAVENCIÓN AL ARTÍCULO 22, PÁRRAFO CUARTO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 7, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIÓN IV, DE LA LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO).

XIX. EXTINCIÓN DE DOMINIO. ES PROCEDENTE Y ACORDE AL TEXTO DEL ARTÍCULO 22, PÁRRAFO CUARTO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTO DE LOS BIENES QUE PROVENGAN DE LA TRANSFORMACIÓN O CONVERSIÓN, PARCIAL O TOTAL, FÍSICA O JURÍDICA DEL PRODUCTO, INSTRUMENTOS U OBJETO MATERIAL DE HECHOS ILÍCITOS (ARTÍCULO 7, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIÓN I, DE LA LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO).

XX. EXTINCIÓN DE DOMINIO. ES PROCEDENTE Y ACORDE AL TEXTO DEL ARTÍCULO 22, PÁRRAFO CUARTO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTO DE LOS BIENES UTILIZADOS POR UN TERCERO RELACIONADOS CON LA INVESTIGACIÓN DE HECHOS ILÍCITOS (ARTÍCULO 7, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "BIENES UTILIZADOS PARA LA COMISIÓN DE HECHOS ILÍCITOS POR UN TERCERO", DE LA LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO).

XXI. EXTINCIÓN DE DOMINIO. EL DEBER DE ACREDITAR UN ELEMENTO SUBJETIVO COMO LO ES EL CONOCIMIENTO QUE TENGA O DEBA HABER TENIDO EL TITULAR DEL DESTINO DEL BIEN AL HECHO ILÍCITO O DE



QUE SEA PRODUCTO DEL ILÍCITO, ES CONTRARIO AL ARTÍCULO 22, PÁRRAFO CUARTO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL NO EXIGIRSE DICHA ACREDITACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 7, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SI SU DUEÑO TUVO CONOCIMIENTO DE ELLO Y NO LO NOTIFICÓ A LA AUTORIDAD POR CUALQUIER MEDIO O TAMPOCO HIZO ALGO PARA IMPEDIRLO", DE LA LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO).

XXII. EXTINCIÓN DE DOMINIO. SU EXCLUSIÓN POR PARTE DEL PROPIETARIO O TITULAR DEL BIEN CONFORME AL TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA DEL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADA EL CATORCE DE MARZO DE DOS MIL DIECINUEVE, EXIGÍA LA DEMOSTRACIÓN DE DOS ELEMENTOS A SABER: LA PROCEDENCIA LÍCITA DE LOS BIENES Y SU ACTUACIÓN DE BUENA FE (ARTÍCULO 15 DE LA LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO).

XXIII. EXTINCIÓN DE DOMINIO. DESDE EL TEXTO DEL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADO EL CATORCE DE MARZO DE DOS MIL DIECINUEVE, EL PODER REFORMADOR BUSCÓ QUE LAS CARGAS PROBATORIAS PARA UNA Y OTRA PARTE YA NO INVOLUCRARAN LA DEMOSTRACIÓN DEL "CONOCIMIENTO" QUE TUVO O PUDO HABER TENIDO EL DUEÑO O TITULAR DEL BIEN RESPECTO A SU UTILIZACIÓN POR UN TERCERO PARA LA REALIZACIÓN DE HECHOS ILÍCITOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 15, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y DESTINO", Y FRACCIONES V Y VI, DE LA LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO).

XXIV. EXTINCIÓN DE DOMINIO. LA PRESUNCIÓN DE BUENA FE RESPECTO DE LA ADQUISICIÓN DE LOS BIENES NO RESULTA CONTRARIA AL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL SER UN ELEMENTO QUE EL LEGISLADOR ORDINARIO VÁLIDAMENTE PUEDE ESTABLECER PARA DEMOSTRAR LA LEGÍTIMA PROCEDENCIA DE LOS BIENES SUJETOS A DICHO PROCESO (ARTÍCULO 15 DE LA LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO).

XXV. EXTINCIÓN DE DOMINIO. SU IMPRESCRIPTIBILIDAD NO SE ENCUENTRA SUJETA A LA LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN DEL LEGISLADOR



ORDINARIO, AL NO SER LA VOLUNTAD DEL ÓRGANO REFORMADOR DE LA NORMA FUNDAMENTAL INCORPORARLA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 11, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LA ACCIÓN DE EXTINCIÓN DE DOMINIO ES IMPRESCRIPTIBLE EN EL CASO DE BIENES QUE SEAN DE ORIGEN ILÍCITO", DE LA LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO).

XXVI. EXTINCIÓN DE DOMINIO. SU IMPRESCRIPTIBILIDAD GENÉRICA NO SUPERA UN TEST DE PROPORCIONALIDAD AL TRATARSE DE UNA MEDIDA QUE NO TOMA EN CUENTA NI LA NATURALEZA NI LA GRAVEDAD DE LOS HECHOS ILÍCITOS PENALES CON LOS QUE PUEDEN ESTAR RELACIONADOS LOS BIENES DE ORIGEN ILÍCITO SOBRE LOS QUE HA DE RECAER DICHA ACCIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 11, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LA ACCIÓN DE EXTINCIÓN DE DOMINIO ES IMPRESCRIPTIBLE EN EL CASO DE BIENES QUE SEAN DE ORIGEN ILÍCITO", DE LA LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO).

XXVII. EXTINCIÓN DE DOMINIO. SU EJERCICIO RESPECTO DE LA INFORMACIÓN QUE RECABE EL MINISTERIO PÚBLICO DERIVADA DE INVESTIGACIONES PARA LA PREVENCIÓN DEL DELITO, SE ENCUENTRA RECONOCIDA EN EL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULO 16, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIÓN II, DE LA LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO).

XXVIII. EXTINCIÓN DE DOMINIO. EL MINISTERIO PÚBLICO NO CUENTA CON FACULTADES PARA INICIAR DICHA ACCIÓN AL MARGEN DE LA EXISTENCIA DE UNA INVESTIGACIÓN RESPECTO DE LOS DELITOS QUE PRECISA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULO 16, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIÓN II, DE LA LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO).

XXIX. EXTINCIÓN DE DOMINIO. LA FACULTAD QUE SE OTORGA AL MINISTERIO PÚBLICO PARA QUE EN CASO DE URGENCIA U OTRA NECESIDAD DEBIDAMENTE FUNDAMENTADA, ADOpte LA MEDIDA CAUTELAR DE ASEGURAMIENTO DE BIENES, ESTÁ ACOTADA SÓLO A LA ETAPA PREPARATORIA Y NO A LA ETAPA JUDICIAL, CONFORME A LA INTERPRETACIÓN



SISTEMÁTICA DE LOS ARTÍCULOS 2, FRACCIONES XVIII Y XX, 61 Y 100 DE LA LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 173, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN CASO DE URGENCIA U OTRA NECESIDAD DEBIDAMENTE FUNDAMENTADA, EL MINISTERIO PÚBLICO PODRÁ ADOPTAR TALES MEDIDAS, DEBIENDO SOMETERLAS A CONTROL JUDICIAL POSTERIOR TAN PRONTO SEA POSIBLE", DE LA LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO).

XXX. EXTINCIÓN DE DOMINIO. LAS MEDIDAS CAUTELARES, AL FORMAR PARTE DEL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA, DEBEN ESTAR SUJETAS A UN CONTROL JUDICIAL PREVIO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 173, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN CASO DE URGENCIA U OTRA NECESIDAD DEBIDAMENTE FUNDAMENTADA, EL MINISTERIO PÚBLICO PODRÁ ADOPTAR TALES MEDIDAS, DEBIENDO SOMETERLAS A CONTROL JUDICIAL POSTERIOR TAN PRONTO SEA POSIBLE", DE LA LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO).

XXXI. EXTINCIÓN DE DOMINIO. LA FACULTAD QUE SE OTORGA AL MINISTERIO PÚBLICO EN LA ETAPA PREPARATORIA PARA DECRETAR LA MEDIDA CAUTELAR DE ASEGURAMIENTO DE BIENES SIN CONTROL JUDICIAL PREVIO, RESULTA VIOLATORIA DEL DERECHO DE TUTELA JUDICIAL EFECTIVA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 173, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN CASO DE URGENCIA U OTRA NECESIDAD DEBIDAMENTE FUNDAMENTADA, EL MINISTERIO PÚBLICO PODRÁ ADOPTAR TALES MEDIDAS, DEBIENDO SOMETERLAS A CONTROL JUDICIAL POSTERIOR TAN PRONTO SEA POSIBLE", DE LA LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO).

XXXII. EXTINCIÓN DE DOMINIO. LA FACULTAD QUE SE OTORGA AL MINISTERIO PÚBLICO EN LA ETAPA PREPARATORIA PARA DECRETAR LA MEDIDA CAUTELAR DE ASEGURAMIENTO DE BIENES SIN CONTROL JUDICIAL PREVIO, NO SE ENCUENTRA JUSTIFICADA, AL EXISTIR OTROS MEDIOS IDÓNEOS PARA LOGRAR LOS FINES QUE SE PERSIGUEN Y QUE CONLLEVAN UNA INTERVENCIÓN DE MENOR INTENSIDAD AL DERECHO FUNDAMENTAL A LA TUTELA JUDICIAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 173,



PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN CASO DE URGENCIA U OTRA NECESIDAD DEBIDAMENTE FUNDAMENTADA, EL MINISTERIO PÚBLICO PODRÁ ADOPTAR TALES MEDIDAS, DEBIENDO SOMETERLAS A CONTROL JUDICIAL POSTERIOR TAN PRONTO SEA POSIBLE", DE LA LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO).

XXXIII. EXTINCIÓN DE DOMINIO. AL SER LA NATURALEZA DEL ASEGURAMIENTO DE BIENES UNA MEDIDA CAUTELAR, LE RESULTAN APLICABLES LOS PRESUPUESTOS DE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y EL PELIGRO EN LA DEMORA (ARTÍCULO 177, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO).

XXXIV. EXTINCIÓN DE DOMINIO. LA FACULTAD QUE SE OTORGA AL MINISTERIO PÚBLICO PARA QUE EN CASO DE URGENCIA U OTRA NECESIDAD DEBIDAMENTE FUNDAMENTADA, TENGA ACCESO A LA BASE DE DATOS SIN CONTROL JUDICIAL PREVIO, ES CONTRARIA AL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 190, PÁRRAFO QUINTO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN LOS CASOS EN LOS CUALES NO SE PUEDA RECABAR LA AUTORIZACIÓN RESPECTIVA, POR RAZÓN DE LA HORA, DEL DÍA, DE LA DISTANCIA O DEL PELIGRO EN LA DEMORA, SE DEBERÁ INFORMAR Y JUSTIFICAR DENTRO DE LOS CINCO DÍAS SIGUIENTES, ANTE EL ÓRGANO JURISDICCIONAL.", DE LA LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO).

XXXV. EXTINCIÓN DE DOMINIO. LA FACULTAD QUE SE OTORGA AL MINISTERIO PÚBLICO PARA QUE EN CASO DE URGENCIA U OTRA NECESIDAD DEBIDAMENTE FUNDAMENTADA, TENGA ACCESO A LA BASE DE DATOS SIN CONTROL JUDICIAL PREVIO, NO ES CONGRUENTE CON LA LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 6o., BASE A, Y 16, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 190, PÁRRAFO QUINTO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN LOS CASOS EN LOS CUALES NO SE PUEDA RECABAR LA AUTORIZACIÓN RESPECTIVA, POR RAZÓN DE LA HORA, DEL DÍA, DE LA DISTANCIA O DEL PELIGRO EN LA DEMORA, SE DEBERÁ INFORMAR Y JUSTIFICAR DENTRO DE LOS CINCO DÍAS SIGUIENTES, ANTE EL ÓRGANO JURISDICCIONAL.", DE LA LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO).



XXXVI. EXTINCIÓN DE DOMINIO. LA VENTA ANTICIPADA DE LOS BIENES DADA SU NATURALEZA, TRANSGREDE LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA, AL NO OTORGAR CERTEZA JURÍDICA AL GOBERNADO RESPECTO A EN QUÉ CASO EL BIEN SOBRE EL CUAL RECAE DICHA ACCIÓN PUEDE SER VENDIDO DE MANERA ANTICIPADA Y EN QUÉ CASO NO, ATENDIENDO A SU "NATURALEZA" [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 228, PÁRRAFO PRIMERO, INCISO A), DE LA LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO].

XXXVII. EXTINCIÓN DE DOMINIO. AL NO SEÑALARSE EN LA LEY DE LA MATERIA LA NATURALEZA ESPECÍFICA DE UN BIEN QUE DEBE TOMARSE EN CONSIDERACIÓN PARA VALORAR SI DEBE O NO SER VENDIDO DE FORMA ANTICIPADA, ELLO SE TRADUCE EN UN NÚMERO ILIMITADO E INCIERTO DE SUPUESTOS AL ARBITRIO DE LA AUTORIDAD, TRANSGREDIÉNDOSE LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 228, PÁRRAFO PRIMERO, INCISO A), DE LA LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO].

XXXVIII. EXTINCIÓN DE DOMINIO. EL ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDIÓ LA LEY NACIONAL DE LA MATERIA ES UNA NORMA VINCULADA SÓLO CON ASPECTOS ADJETIVOS DE PREPARACIÓN DE LA ACCIÓN, POR LO QUE NO VULNERA EL PRINCIPIO DE NO RETROACTIVIDAD DE LA LEY (ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL NUEVE DE AGOSTO DE DOS MIL DIECINUEVE).

XXXIX. EXTINCIÓN DE DOMINIO. LA NORMA TRANSITORIA QUE ESTABLECE QUE LA NUEVA LEY DE LA MATERIA SERÁ APLICABLE PARA LOS PROCEDIMIENTOS DE PREPARACIÓN DE DICHA ACCIÓN QUE SE INICIEN A PARTIR DE SU ENTRADA EN VIGOR, CON INDEPENDENCIA DE QUE LOS SUPUESTOS PARA SU PROCEDENCIA HAYAN SUCEDIDO CON ANTERIORIDAD, SIEMPRE Y CUANDO NO SE HAYA EJERCIDO AQUÉLLA, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE NO RETROACTIVIDAD DE LA LEY (ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL NUEVE DE AGOSTO DE DOS MIL DIECINUEVE).



XL. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA DEBEN EXTENDERSE A TODAS AQUELLAS QUE CONTENGAN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 126, PÁRRAFO CUARTO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DE IGUAL MANERA, PODRÁ OFRECER PRUEBAS QUE PERMITAN ESTABLECER LA ACTUACIÓN DE MALA FE DE LA PARTE DEMANDADA Y, EN SU CASO, QUE TUVO CONOCIMIENTO DE LA UTILIZACIÓN ILÍCITA DE LOS BIENES Y QUE, NO OBSTANTE, NO LO NOTIFICÓ A LA AUTORIDAD O HIZO ALGO PARA IMPEDIRLO" Y 214, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SI SE PRUEBA QUE SU TITULAR CONOCÍA LA CAUSA QUE DIO ORIGEN A LA ACCIÓN DE EXTINCIÓN DE DOMINIO", DE LA LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO).

XLI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS [ARTÍCULOS 1, FRACCIÓN V, INCISOS F), PÁRRAFO SEGUNDO, G), PÁRRAFO SEGUNDO, H), PÁRRAFO SEGUNDO, I), PÁRRAFO SEGUNDO Y J), PÁRRAFO SEGUNDO, 2, FRACCIÓN XIV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O BIEN, EL USO O DESTINO LÍCITO DE LOS BIENES VINCULADOS AL HECHO ILÍCITO", 5, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LA INFORMACIÓN OBTENIDA POR EL MINISTERIO PÚBLICO PARA LA PREPARACIÓN DE LA ACCIÓN DE EXTINCIÓN DE DOMINIO, SERÁ EstrictAMENTE RESERVADA HASTA QUE LA MISMA SEA PRESENTADA ANTE LA AUTORIDAD JUDICIAL.", 7, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIONES II, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DE PROCEDENCIA LÍCITA", IV Y V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SI SU DUEÑO TUVO CONOCIMIENTO DE ELLO Y NO LO NOTIFICÓ A LA AUTORIDAD POR CUALQUIER MEDIO O TAMPOCO HIZO ALGO PARA IMPEDIRLO", 9, 11, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LA ACCIÓN DE EXTINCIÓN DE DOMINIO ES IMPRESCRIPTIBLE EN EL CASO DE BIENES QUE SEAN DE ORIGEN ILÍCITO", 15, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y DESTINO", Y FRACCIONES V Y VII, 126, PÁRRAFO IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DE IGUAL MANERA, PODRÁ OFRECER PRUEBAS QUE PERMITAN ESTABLECER LA ACTUACIÓN DE MALA FE DE LA PARTE DEMANDADA Y, EN SU CASO, QUE TUVO CONOCIMIENTO DE LA UTILIZACIÓN ILÍCITA DE LOS BIENES Y QUE, NO OBSTANTE, NO LO NOTIFICÓ A LA AUTORIDAD O HIZO ALGO PARA IMPE-



DIRLO", 173, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN CASO DE URGENCIA U OTRA NECESIDAD DEBIDAMENTE FUNDAMENTADA, EL MINISTERIO PÚBLICO PODRÁ ADOPTAR TALES MEDIDAS, DEBIENDO SOMETERLAS A CONTROL JUDICIAL POSTERIORTAN PRONTO SEA POSIBLE", 190, PÁRRAFO QUINTO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN LOS CASOS EN LOS CUALES NO SE PUEDA RECABAR LA AUTORIZACIÓN RESPECTIVA, POR RAZÓN DE LA HORA, DEL DÍA, DE LA DISTANCIA O DEL PELIGRO EN LA DEMORA, SE DEBERÁ INFORMAR Y JUSTIFICAR DENTRO DE LOS CINCO DÍAS SIGUIENTES, ANTE EL ÓRGANO JURISDICCIONAL", 214, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SI SE PRUEBA QUE SU TITULAR CONOCÍA LA CAUSA QUE DIO ORIGEN A LA ACCIÓN DE EXTINCIÓN DE DOMINIO" Y 228, PÁRRAFO PRIMERO, INCISO A), DE LA LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 100/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 21 DE JUNIO DE 2021. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: MELESIO RAMOS MARTÍNEZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día veintiuno de junio de dos mil veintiuno.

VISTOS, para resolver, los autos de la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la acción.** Mediante escrito recibido el nueve de septiembre de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, a través de su entonces presidente Luis Raúl González Pérez, promovió acción de inconstitucionalidad en la que demandó la **invalidez** del **decreto** por el que se expidió la Ley Nacional de Extinción



de Dominio, publicada en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve, **en particular**, reclamó la invalidez de los artículos 1, fracción V, incisos f), g), h), i) y j), en sus párrafos segundos; 2, fracción XIV, en la porción normativa "*o bien, el uso o destino lícito de los bienes*"; 5, párrafo segundo, en la porción normativa "*La información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial.*"; 7, fracciones I, II, IV y V; 9, en su totalidad y en específico los incisos 2, en la porción normativa "*o destinación*", e inciso 4; 11, párrafo primero; 15; 16, fracción II; 173, párrafo segundo, en la porción normativa "*En caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada, el Ministerio Público podrá adoptar tales medidas, debiendo someterlas a control judicial posterior tan pronto sea posible.*"; 177, último párrafo; 190, párrafo quinto, en la porción normativa "*En los casos en los cuales no se pueda recabar la autorización respectiva, por razón de la hora, del día, de la distancia o del peligro en la demora, se deberá informar y justificar dentro de los cinco días siguientes, ante el órgano jurisdiccional.*", 228, inciso a), todos de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, así como el sexto transitorio del decreto por el que se expidió ésta.

El accionante señaló al Congreso de la Unión, integrado por las Cámaras de Diputados y Senadores, así como al presidente de los Estados Unidos Mexicanos, como los órganos responsables de la norma general impugnada.

Asimismo, el promovente indicó como preceptos constitucionales y convencionales violados los artículos 1o., 6o., 14, 16, 22 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 9, 13 y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2, 15 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

SEGUNDO.—Conceptos de invalidez. En sus conceptos de invalidez, el promovente controvierte la expedición de la norma citada en el párrafo que antecede, aclarando que lo hace, para garantizar los derechos fundamentales a la seguridad jurídica de acceso a la información pública, a la propiedad, a la protección de datos personales, de tutela jurisdiccional efectiva, el debido proceso, así como los principios de legalidad, de máxima publicidad, de irretroactividad de la ley y de supremacía constitucional.



Primer concepto de invalidez.

- Señala que el artículo 1, fracción V, incisos f), g), h), i) y j), en sus párrafos segundos, limita la procedencia de la acción de extinción de dominio para delitos del fuero federal;¹ al señalar que procederá solamente por los ilícitos contemplados en el Código Penal Federal, dejando fuera a los supuestos señalados en las legislaciones locales, otorgándole un carácter federal a la norma y no nacional como lo señala la Constitución Federal en sus artículos 22 y 73, fracción XXX.

- Refiere que la intención de la reforma constitucional del año 2008, al instituir la extinción de dominio, fue la de crear una figura novedosa que permitiera al Estado aplicar a su favor bienes relacionados con actividades de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, con el objetivo de enfrentar a la delincuencia de manera sistemática, afectando directamente a la economía del crimen, aumentando sus costos y reduciendo sus ganancias, así como atacando frontalmente sus causas, con la finalidad de establecer una herramienta eficaz para desmembrar a las organizaciones delictivas y de esta manera limitar sus efectos nocivos mediante el decomiso de sus activos.

- Asimismo, relata que el alcance dado a la figura de extinción de dominio en el artículo 22 constitucional, a partir de la reforma del año 2008, era prever y desarrollar en las Legislaturas Locales y Federal el procedimiento correspondiente, debido a la competencia concurrente que operaba, en cuanto a la regulación normativa de la materia.

- Explica que el artículo 22 constitucional señala la procedencia de la extinción de dominio respecto de bienes de carácter patrimonial que estén relacionados con las investigaciones derivadas de hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de

¹ Delitos por hechos de corrupción, encubrimiento, cometidos por servidores públicos, robo de vehículos y recursos de procedencia ilícita.



vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, y que dichos delitos se encuentran tipificados, en algunos casos, tanto en leyes federales como locales, por lo que la ley reglamentaria aquí impugnada debió ser más precisa.

- En ese sentido, afirma que respecto de los delitos por hechos de corrupción, encubrimiento, los cometidos por servidores públicos, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita y extorsión, su regulación no se encuentra reservada de manera exclusiva a la Federación, por lo que, atendiendo a su naturaleza y con fundamento en los artículos 73, fracción XXI, inciso b), y 124 constitucionales, la tipificación de esos hechos ilícitos corresponde tanto a las Legislaturas Locales, en el ámbito de sus competencias, como al Congreso de la Unión.

- En esa tesitura, asevera que los preceptos impugnados, al señalar que la acción de extinción de dominio procederá para los bienes relacionados con las investigaciones de delitos tipificados solamente en el Código Penal Federal, tratándose de los hechos ilícitos que también les corresponde a las Legislaturas Locales tipificar y perseguir, restringe su procedencia en el orden local.

- Advierte que de un análisis teleológico de la reforma al artículo 22 constitucional, se desprende que fue finalidad del Poder Reformador que las entidades federativas pudieran seguir usando la figura de extinción de dominio para continuar, a nivel local, debilitando a la delincuencia y a la corrupción en sus recursos económicos, por lo que, al establecer la facultad exclusiva del Poder Legislativo Federal de expedir la ley única de la materia, ello no significó de manera alguna que la acción de extinción de dominio fuera procedente solamente respecto de los bienes relacionados con las investigaciones de los delitos tipificados en la codificación penal federal.

- Señala que la finalidad de la presente impugnación es hacer efectiva la intención del Constituyente y cubrir los resquicios legales, evitando así se generen espacios de impunidad.



Segundo concepto de invalidez.

- La Comisión actora expone los argumentos por los cuales considera que el artículo 5, párrafo segundo,² impugnado, resulta contrario al parámetro de regularidad constitucional y convencional, bajo la premisa de que la información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la extinción de dominio, hasta que dicha acción se presente ante la autoridad judicial competente, constituye una reserva *ex ante* e injustificada, teniendo como consecuencia la transgresión al derecho de acceso a la información pública y al principio de máxima publicidad previstos en los numerales 6o. de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

- Explica que los estándares nacionales e internacionales coinciden en el acceso a la información pública en un Estado y narra lo que al respecto este Alto Tribunal ha señalado en relación con los elementos que componen el derecho a la información; así como las pautas que ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en cuanto al derecho fundamental en comento.

- Establece que en contraste con el marco constitucional del artículo 6o., apartado A, fracción I, la porción normativa impugnada, dispone de forma absoluta, indeterminada y previa que toda la información que obtenga el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial, independientemente de su naturaleza, se instituye la prohibición expresa para que el público no pueda acceder a la mencionada información, lo cual implica la configuración de una regulación en sentido contrario a lo que refiere el mandato de la Norma Fundamental.

- Advierte que el precepto cuya validez se cuestiona a través del presente medio de control constitucional, se traduce en una disposición que realiza una

² En la porción normativa "La información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial."



clasificación previa de la información sin atender los parámetros constitucionales y convencionales. Puesto que la restricción realizada por el legislador, en modo previo y absoluto, impide llevar a cabo un contraste con un parámetro objetivo para saber si parte de esa información amerita o no ser reservada.

- En ese sentido, enfatiza que el legislador realizó una clasificación a priori de la información en la regulación tildada de inconstitucional, perdiendo de vista que no todo el contenido de la información obtenida por el Ministerio Público deberá ser reservado hasta que se presente ante la autoridad judicial la acción de extinción de dominio correspondiente; y que tal circunstancia resulta contraria al principio de máxima publicidad, ya que suponen categorías de información que no deben ser reservadas sin llevar previamente una prueba de daño.

- Advierte que la piedra angular del derecho de acceso a la información lo constituye el principio de máxima publicidad que implica en lo general que toda la información en posesión de los sujetos obligados debe ser pública, completa, oportuna y accesible.

- Insiste en que dicha porción normativa genera un régimen especial no previsto en la Norma Fundamental al establecer una restricción genérica de la información, calificarla en su totalidad como reserva y estatuir una prohibición del suministro de datos de manera absoluta, aunado a que dicha reserva no permite diferenciar entre la información susceptible de ser clasificada en esos términos.

- Determina que la temporalidad establecida –desde que la obtenga el Ministerio Público, hasta que la acción de extinción de dominio se presente ante una autoridad judicial– resulta ser ambigua y contraria a los parámetros establecidos en la ley general de la materia, ya que ésta dependerá de cuánto tiempo tarde el Ministerio Público en presentar la demanda referida, lo que vulnera el derecho de acceso a la información de las personas y lo que se traduce en la inconstitucionalidad de tal disposición.

- Afirma que, en el caso, nos encontramos ante una norma restrictiva de forma desproporcional y, por tanto, contraria a la obligación de las autoridades de que prevalezca el principio de máxima publicidad de la información en su posesión, fuera del marco constitucional y convencional.



- Establece que es necesario un examen de la constitucionalidad de la norma impugnada para determinar en el caso concreto las relaciones entre el fin perseguido por la norma y su colisión con el derecho de acceso a la información, lo cual debe resolverse con ayuda del método específico denominado test de proporcionalidad.

- Concluyendo así, que la porción normativa impugnada, no resulta una medida adecuada a la exigencia constitucional de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; estipulando, por el contrario, que resulta una medida restrictiva, toda vez que privilegia la opacidad de la información.

- Finalmente, precisa que en la acción de inconstitucionalidad 73/2017, este Alto Tribunal declaró inconstitucional una norma con redacción similar.

Tercer concepto de invalidez.

- Indica que los artículos 2, fracción XIV, en la porción normativa "*o bien, el uso o destino lícito de los bienes*", 7, fracciones I, II, IV y V, así como 15, extralimitan las fronteras constitucionales sobre la procedencia de la figura de extinción de dominio, es decir, constituyen elementos para la procedencia de la acción de extinción de dominio que no establece el artículo 22 constitucional y, por tanto, resultan transgresoras del derecho de seguridad jurídica y de los principios de legalidad y supremacía constitucional.

- Explica que el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad exige que todas las autoridades actúen dentro de su esfera de facultades establecidas en la Norma Fundamental, a efecto de que desempeñen sus funciones con sustento constitucional.

- Asimismo realiza un breviarío de las dos premisas en las que el órgano reformador sustentó la acción de extinción de dominio [reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho], –introducir un régimen de excepción para combatir a la delincuencia organizada, por la comisión de los delitos de delincuencia organizada, contra la



salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas y enriquecimiento ilícito y dicho régimen de excepción debía aplicarse restrictivamente y, por tanto, no utilizarse de forma arbitraria para afectar a personas, propietarios o poseedores de buena fe— aseverando que buscó, en todo momento, un equilibrio entre el respeto a los derechos a la seguridad pública y a la justicia penal; de ahí que la acción de extinción de dominio no tiene por objeto anular o vaciar el contenido de los mencionados derechos.

- Asimismo, afirma que dada la implementación de la figura de extinción de dominio en nuestro país no había obtenido los resultados esperados; y ello en gran medida se debía a que, no obstante se trataba de un procedimiento autónomo del proceso penal, en realidad dicha afirmación resultaba relativa, por lo que se estimó pertinente y necesaria su modificación a efecto de dotarle de mayor operatividad y funcionalidad.

- En ese sentido, asevera que la finalidad de la reforma realizada al artículo 22 constitucional [reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de marzo de dos mil diecinueve], fue la de precisar la naturaleza civil del procedimiento y su autonomía del procedimiento penal; constreñir que el procedimiento es sobre derechos reales o bienes incorporados al patrimonio de una persona y no sobre su eventual participación o responsabilidad en la comisión de ilícitos, sea para obtener el bien o para utilizarlo en actividades delictivas; resguardar la previsión vigente en el sentido de que toda persona que pudiera ser afectada por un procedimiento de extinción de dominio, tenga a su disposición los recursos legales para acreditar la procedencia legítima de sus bienes; establecer que la acción de extinción de dominio es propia del Ministerio Público y que en su ejercicio le prestará el auxilio a las autoridades competentes de los distintos órdenes de gobierno; asimismo, establecer la facultad del Congreso de la Unión para expedir la legislación nacional única en la materia, conforme a la fracción XXX del artículo 73 constitucional; y, precisar en las disposiciones transitorias la continuidad de la Ley Federal de Extinción de Dominio y las leyes locales en la materia, hasta en tanto se expidiera la nueva legislación nacional única en materia de extinción de dominio.

- Compara el Texto Constitucional vigente hasta el catorce de marzo de dos mil diecinueve y el texto reformado mediante decreto publicado en el Diario



Oficial de la Federación el catorce de marzo de dos mil diecinueve. Y con ello, asegura que del nuevo texto constitucional se desprende que para iniciar un procedimiento de extinción de dominio tienen que reunirse los siguientes dos elementos: un bien cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y su relación con la investigación de los delitos referidos en el propio artículo, y que, de no acreditarse ambos elementos, dicha figura devendría improcedente.

- En ese sentido, asegura que el artículo 2, fracción XIV,³ de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, en la porción normativa "*o bien, el uso o destino lícito de los bienes vinculados al hecho ilícito*", es inconstitucional, dado que el texto de la Norma Fundamental refiere exclusivamente que la misma procede, cuando la legítima procedencia de los bienes no sea acreditada, y no así respecto del uso o destino de los bienes, es decir, la extinción de dominio ya no procede respecto de bienes cuya legítima procedencia se acredite, no obstante que sean instrumento u objeto, es decir, tengan un uso o destino para la comisión de los hechos delictivos precisados en el artículo 22 constitucional.

- Por otra parte, en relación con el artículo 7, fracciones I, II, IV y V,⁴ de la ley impugnada, refiere que esas disposiciones resultan incompatibles con el Texto Constitucional, puesto que la figura de extinción de dominio procede ex-

³ "Artículo 2. Para efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"XIV. Legítima procedencia: El origen o la obtención lícita de los bienes, o bien, el uso o destino lícito de los bienes vinculados al hecho ilícito."

⁴ "Artículo 7. La acción de extinción de dominio procederá sobre aquellos bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse, en particular, bienes que sean instrumento, objeto o producto de los hechos ilícitos, sin perjuicio del lugar de su realización, tales como:

"I. Bienes que provengan de la transformación o conversión, parcial o total, física o jurídica del producto, instrumentos u objeto material de hechos ilícitos a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución;

"II. Bienes de procedencia lícita utilizados para ocultar otros bienes de origen ilícito, o mezclados material o jurídicamente con bienes de ilícita procedencia;

"...

"IV. Bienes de origen lícito cuyo valor sea equivalente a cualquiera de los bienes descritos en las fracciones anteriores, cuando no sea posible su localización, identificación, incautación, aseguramiento o aprehensión material;

"V. Bienes utilizados para la comisión de hechos ilícitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad por cualquier medio o tampoco hizo algo para impedirlo."



clusivamente respecto de bienes cuya legítima procedencia no pueda acreditarse. Asimismo, advierte que de invalidarse dichas fracciones, considera, que la fracción VI adquiriría un nuevo sentido (un sentido congruente con el texto constitucional), puesto que se refiere a "*bienes que constituyan ingresos, rentas, productos, rendimientos, frutos, accesorios, ganancias y otros beneficios derivados de los bienes a que se refieren las fracciones anteriores*".

- Finalmente, respecto del artículo 15 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio,⁵ considera que la disposición vulnera el derecho a la seguridad jurídica, en primer término, porque el rubro del artículo y las fracciones V y VI se refieren a bienes respecto de su utilización y destino, lo cual, no es materia de la extinción de dominio.

⁵ **Artículo 15.** Se presumirá la buena fe en la adquisición y destino de los bienes. Para gozar de esta presunción, la parte demandada y la o las personas afectadas, dependiendo de las circunstancias del caso, deberán acreditar suficientemente, entre otras:

"I. Que consta en documento, de fecha cierta y anterior a la realización del hecho ilícito, de conformidad con la normatividad aplicable;

"II. Que oportuna y debidamente se pagaron los impuestos y contribuciones causados por los hechos jurídicos en los cuales funde su buena fe, o justo título;

"III. Que el bien susceptible de la acción de extinción de dominio fue adquirido de forma lícita y en el caso de la posesión, que esta se haya ejercido además el derecho que aduce de forma continua, pública y pacífica. La publicidad se establecerá a través de la inscripción de su título en el Registro Público de la Propiedad correspondiente, siempre que ello proceda conforme a derecho y en otros casos, conforme a las reglas de prueba;

"IV. La autenticidad del contrato con el que pretenda demostrar su justo título, con los medios de prueba idóneos, pertinentes y suficientes para arribar a una convicción plena del acto jurídico y su licitud;

"V. El impedimento real que tuvo para conocer que el bien afecto a la acción de extinción de dominio fue utilizado como instrumento, objeto o producto del hecho ilícito o bien, para ocultar o mezclar bienes producto del hecho ilícito;

"VI. En caso de haberse enterado de la utilización ilícita del bien de su propiedad, haber impedido o haber dado aviso oportuno a la autoridad competente.

"Se entenderá por aviso oportuno, el momento en el cual la parte demandada o la persona afectada, hace del conocimiento a la autoridad competente por cualquier medio que deje constancia, de la comisión de conductas posiblemente constitutivas de los ilícitos materia de la extinción de dominio, en el bien del que sea titular, poseedor o tengan algún derecho sobre él, siempre y cuando se realice antes de su conocimiento de la investigación, la detención, el aseguramiento u otras diligencias necesarias para el resguardo de los detenidos o bienes, o

"VII. Cualquier otra circunstancia análoga, de conformidad con la normatividad aplicable.

"En cualquier momento del proceso, el Juez permitirá que la parte demandada o la o las personas afectadas acrediten los supuestos anteriores, en todo acto jurídico relacionado con los bienes objeto de la acción de extinción de dominio."



- Asimismo considera que el artículo 15 de la ley también genera inseguridad jurídica al referir que "*Se presumirá la buena fe en la adquisición y destino de los bienes*", sin embargo, posteriormente refiere que, "*Para gozar de esta presunción, la parte demandada y la o las personas afectadas, dependiendo de las circunstancias del caso, deberán acreditar suficientemente*", lo cual, dice, genera una antinomia, pues, en un primer momento genera una expectativa de presunción y posteriormente exige la comprobación de diversas cuestiones.

Cuarto concepto de invalidez.

- La Comisión actora establece que el artículo 11, párrafo primero, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio,⁶ al sentar que la acción de extinción de dominio es imprescriptible en el caso de bienes de origen ilícito y que prescribirá en veinte años para el caso de los que sean destinados a realizar hechos ilícitos, le otorga alcances que la Constitución Federal no previó.

- Asimismo, expone la razón por la cual se considera que no fue intención del Poder Reformador de la Constitución, establecer la imprescriptibilidad de la acción de extinción de dominio, aunado a que la misma atenta contra el derecho a la seguridad jurídica de los gobernados al permitir que la autoridad inicie la acción en cualquier momento generando incertidumbre en las personas, en virtud de que no tendrán conocimiento del plazo dentro del cual se podrá promover, obligándolas a resguardar la documentación comprobatoria de su procedencia lícita por temporalidades irrazonables.

- Hace notar que, por lo que respecta a la prescripción establecida de veinte años respecto de bienes que se hayan destinado a la realización de hechos ilícitos, como ya lo argumentó en el concepto de invalidez anterior, dichos bienes de "destinación ilícita" no forman parte necesariamente de las cosas susceptibles de extinción de dominio de acuerdo con el alcance otorgado a la figura en el artículo 22 constitucional y el nuevo paradigma en la materia, ya que solamente se refiere a aquellos bienes cuya procedencia u origen legítimo no se pueda acreditar.

⁶ **Artículo 11.** La acción de extinción de dominio es imprescriptible en el caso de bienes que sean de origen ilícito. Para el caso de bienes de destinación ilícita, la acción prescribirá en veinte años, contados a partir de que el bien se haya destinado a realizar hechos ilícitos."



Quinto concepto de invalidez.

- Estima que la fracción II del artículo 16 de la referida ley nacional,⁷ es incompatible con el bloque de constitucionalidad, al estimar que se vulnera el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad, en virtud de que no existe sustento constitucional para realizar actos de investigación para la prevención de los delitos.

- Al respecto, afirma que las investigaciones preventivas carecen de fundamento constitucional; en vía de consecuencia, la información generada con motivo de las mismas, resultaría igualmente inconstitucional, pues habrá sido obtenida por actos viciados de origen, pues sostiene que la prevención corresponde a las policías, cuando realizan tareas de inspección, vigilancia y vialidad; y al Consejo Nacional de Seguridad Pública, apoyado por la Comisión de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, a través de la creación y evaluación de políticas públicas y programas en la materia. Por su parte, la investigación, tal como lo prevé el primer párrafo del artículo 21 constitucional, corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. En tanto que la persecución del delito se encuentra a cargo del Ministerio Público exclusivamente, en el momento que ejercita la acción penal.

- Por otra parte, considera necesario que este Alto Tribunal, como máximo intérprete de la Constitución Federal, determine los elementos definitorios de la prevención del delito y se pronuncie en relación con los actos que, en ejercicio de dicha atribución, pueden desempeñar las instituciones policiales sin la conducción del Ministerio Público y que la distinguan de las actividades de investigación y persecución del delito.

⁷ "Artículo 16. El ejercicio de la acción de extinción de dominio se sustentará en la información que recabe el Ministerio Público en:

"...

"II. La que se genere de las investigaciones para la prevención de los delitos que realicen las autoridades competentes de cualquier fuero."



Sexto concepto de invalidez.

- Esgrime que el artículo 173, párrafo segundo, en la porción normativa "*En caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada, el Ministerio Público podrá adoptar tales medidas, debiendo someterlas a control judicial posterior tan pronto sea posible.*"; el artículo 177, último párrafo, así como el diverso 190, párrafo quinto, en la porción normativa "*En los casos en los cuales no se pueda recabar la autorización respectiva, por razón de la hora, del día, de la distancia o del peligro en la demora, se deberá informar y justificar dentro de los cinco días siguientes, ante el órgano jurisdiccional.*", de la Ley Nacional de Extinción de Dominio permiten que el Ministerio Público asegure bienes y acceda a bases de datos *motu proprio*.

- Afirma que dichos artículos en las porciones normativas cuya invalidez se alega, permiten al Ministerio Público un margen de actuación que, al no contar con control judicial previo, deriva en actos arbitrarios en detrimento de los derechos de las personas a la seguridad jurídica, la propiedad y la protección a su privacidad y datos personales, al otorgarle la facultad de decretar *motu proprio* el aseguramiento de bienes y el acceso a bases de datos, aunado a que presume la necesidad de establecer la medida cautelar de aseguramiento en detrimento de la disposición del patrimonio de las personas.

- Destaca que la intención del Poder Reformador fue la de establecer que el juicio de extinción de dominio sea un procedimiento de naturaleza civil, y que, por tanto, las disposiciones que lo regulen deben estar encaminadas a regularlo de manera tal que se asegure que las partes se encuentran en un plano de igualdad; en ese sentido, refiere que el Ministerio Público, aun cuando actúe como autoridad en la etapa de investigación o previa al juicio, no puede ordenar el aseguramiento de bienes al ser una medida demasiado invasiva de los derechos de posesión y propiedad de las personas, por lo que necesariamente requiere la intervención de la autoridad judicial. Para ello, trae a colación lo resuelto por este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014.

- Estima que la porción normativa impugnada indica que en caso de urgencia o necesidad el Ministerio Público podrá adoptar *motu proprio* la medida de aseguramiento de bienes, resultando preocupante la vaguedad de los términos utilizados, dado que generan incertidumbre sobre cuándo se actualizan tales casos.



- Respecto del último párrafo del artículo 177 de la ley nacional impugnada, alega que al suponer la necesidad de decretar la medida cautelar consistente en el aseguramiento de bienes, hace imperativo que en la gran mayoría de los casos el juzgador la decrete, aun cuando no hubiere justificación debidamente fundada y motivada por parte del Ministerio Público.

- Finalmente, en este concepto de invalidez la Comisión Nacional actora alega que la facultad que se otorga al Ministerio Público, en el párrafo quinto del artículo 190 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, posibilita que se vulnere el derecho humano a la privacidad y a la protección de datos personales, ello en virtud de que si bien se podría justificar que por determinadas circunstancias no es posible recabar la autorización del órgano jurisdiccional de manera previa a la obtención de la información de las bases de datos, en caso de que de manera posterior el Juez determine que no existió justificación para el acceso a la misma, ya se habría producido un daño irreparable, pues la autoridad administrativa habría tenido ya en su poder información sensible y datos personales de una persona identificada o identificable.

Séptimo concepto de invalidez.

- En este apartado la accionante plantea la inconstitucionalidad del artículo 228, inciso a),⁸ de la legislación nacional controvertida, en virtud de que, dice, al establecer que procederá la venta anticipada de bienes asegurados cuando la enajenación sea necesaria, dada la naturaleza del bien que se encuentra sujeto al proceso de extinción de dominio, incorpora una medida vaga e imprecisa que genera incertidumbre en cuanto a su aplicación, pues revela una descripción ambigua relativa a las características de dichos bienes, por lo cual conculca el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

- Sostiene que en los incisos del b) al f) del artículo 228 de la ley nacional que se combate, sí se encuentra delimitada la hipótesis que justifica la venta anticipada de los bienes asegurados, lo que no se advierte en el supuesto previsto en el inciso a), puesto que la expresión "*dada la naturaleza de los bienes*" es

⁸ "Artículo 228. La venta anticipada de los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio procederá en los siguientes casos:

"a) Que dicha enajenación sea necesaria dada la naturaleza de dichos bienes."



una disposición imprecisa que no aporta los elementos que dejen claro en qué supuesto "*la naturaleza del bien*" hará necesaria su enajenación anticipada, lo que se traduce en una habilitación para que la autoridad administradora proceda de forma arbitraria. Por ende, dice la promovente, resulta patente que permite un margen de aplicación muy amplio que posibilita actuaciones injustificadas, pues autoriza sin precisar categorías ciertas, que cualquier tipo de bien asegurado podrá ser susceptible de venderse anticipadamente, si es calificado como una medida necesaria atendiendo a su naturaleza. Siendo así, refiere que la norma en cuestión hace susceptible de ser enajenada cualquier cosa a través de la venta anticipada, pues permite un amplio margen de ambigüedad, ya que ello se sustenta en una valoración subjetiva acerca del grado de necesidad conforme a su naturaleza, misma que se desconocen los elementos que serán catalogados como naturales del bien del que se trate, mismo que dependerá completamente del criterio de la autoridad administradora de bienes en proceso de extinción de dominio.

- Concluye así, que la hipótesis prevista en el inciso a) del artículo 228 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, se traduce en que las personas propietarias de los bienes sujetos a proceso de extinción de dominio, que hayan sido aseguradas, no tengan plena certeza de qué tipo de bienes serán susceptibles de venta anticipada.

Octavo concepto de invalidez.

- Finalmente, sostiene que el artículo sexto transitorio del decreto por el cual se expidió la Ley Nacional de Extinción de Dominio resulta contrario al principio de no retroactividad de la ley, toda vez que prevé que dicha legislación se aplique con independencia de que los supuestos para su procedencia hayan ocurrido con anterioridad a su entrada en vigor, lo cual conlleva a dar efectos normativos hacia el pasado a normas de carácter sustantivo, en perjuicio de la certidumbre jurídica de las personas, en contravención a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Federal y del diverso 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- Estima que los efectos retroactivos que la disposición transitoria otorga al bagaje normativo del decreto citado, perjudican gravemente la certidumbre ju-



rídica que el orden legal debe otorgar a las personas, toda vez que prevé que pueda prepararse la promoción de la acción de extinción de dominio respecto de bienes relacionados con delitos que antes del catorce de marzo de dos mil diecinueve no se encontraban siquiera previstos en el texto constitucional como hechos que hicieran factible su ejercicio.

- Refiere que resulta preocupante, que la disposición reclamada permita ejercer la acción de extinción de dominio *ad infinitum* hacia el pasado, por supuestos de procedencia recientemente incluidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incluso cuando la extinción de dominio no estaba prevista en nuestro orden constitucional.

TERCERO.—**Registro y turno.** Mediante proveído de doce de septiembre de dos mil diecinueve, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, al que correspondió el número **100/2019**; asimismo, ordenó turnar el asunto a la **Ministra Norma Lucía Piña Hernández** para su instrucción.

CUARTO.—**Admisión y requerimientos.** Por auto de trece de septiembre de dos mil diecinueve, la Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, ordenó dar vista al Congreso de la Unión, a través de sus dos Cámaras (Diputados y Senadores) y al Poder Ejecutivo Federal por ser quienes emitieron y promulgaron la norma impugnada, respectivamente, para que rindieran sus correspondientes informes; se requirió a los primeros el envío de los antecedentes legislativos del decreto y al segundo, un ejemplar del Diario Oficial de la Federación en que se publicó el mismo. También se dio vista a la Fiscalía General de la República para la formulación de su pedimento.

QUINTO.—**Informe de la Cámara de Senadores.** El Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Senadores, al rendir su informe sostuvo la validez de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, en el que sustancialmente señaló lo siguiente:

- Sostiene que los artículos combatidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no vulneran ninguno de los preceptos constitucionales y convencionales que cita, al ser en una parte infundados y en otra, inoperantes.



- Expone que el acto legislativo por el que se llevó a cabo la emisión del decreto impugnado se ajustó a los procedimientos establecidos por el pacto federal y demás leyes aplicables a la creación de leyes o decretos, al acatar lo dispuesto en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, observando en todo momento los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad a que se refiere el artículo 1o. de nuestra Carta Magna [por lo que realiza una relatoría del procedimiento legislativo].

- Respecto del **primer concepto de invalidez** hecho valer por la Comisión accionante, considera que es inatendible, puesto que lo que se pretende reclamar es una supuesta omisión legislativa, y en el caso particular se está ante una "laguna normativa", la cual está exenta de escrutinio constitucional, dado que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no demostró que existiera un mandato constitucional para que el Congreso de la Unión legislara en un determinado sentido y esa obligación hubiera sido incumplida por el legislador federal, para ello, trae a consideración lo resuelto en los amparos en revisión 1359/2015 y 1287/2015, resueltos por la Primera Sala y la Segunda Sala, respectivamente, de este Alto Tribunal.

- Puntualiza que si lo que se pretende controvertir, es una laguna normativa, deviene inatendible el argumento, toda vez que no se tiene un referente normativo que pueda confrontarse con el orden constitucional, además de que dicho planteamiento no corresponde al rubro de inconstitucionalidad de leyes, sino al de legalidad.

- Por otra parte, considera pertinente mencionar que el artículo 1, fracción V, incisos f), g), h), i) y j), de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, no limita la facultad de los Ministerios Públicos locales para ejercitar la acción de extinción de dominio, pues, dice, en la ley impugnada no se establece que dicha figura procederá solamente para los delitos contemplados en el Código Penal Federal, respecto de los ilícitos por hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, robo de vehículos y recursos de procedencia ilícita. Para ello hace mención a lo considerado en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos Segunda, en relación con la minuta con proyecto de decreto que reforma el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados



Unidos Mexicanos, en materia de extinción de dominio.⁹ Asimismo que los incisos impugnados, tienen como intención regular en forma expresa y limitada los delitos que el Poder Reformador de la Constitución consideró debían vincularse con la figura de extinción de dominio, mas no así establecer una descripción normativa de los supuestos que configuran los hechos ilícitos que pudieran dar lugar a la aplicación de dicha figura; y que resulta imposible para la función legislativa pretender especificar los supuestos tipificados en las legislaciones locales.

- Referente al **segundo concepto de invalidez**, delimita los argumentos formulados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, asimismo, por una parte, los califica de infundados y por otra inoperantes. Estima que el artículo 5, párrafo segundo, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, en la porción normativa impugnada, no vulnera el derecho humano de acceso a la información y al principio de máxima publicidad previstos en los numerales 6o. de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pues supera un análisis estricto de constitucionalidad al tener una finalidad constitucionalmente imperiosa y ser una limitación idónea, razonable y proporcional, al no permitir que se dañe la seguridad pública, ni el interés general.

- Aduce que resulta necesario e idóneo que el legislador federal haya establecido una limitante para que se tenga acceso a la información que sustenta el ejercicio de la extinción de dominio por parte de la representación social, pues sólo de esa manera puede impedirse que un mal manejo de dicha información evite daños al debido proceso, que repercutan en que la figura jurídica de extinción de dominio no pueda ejecutarse sobre un bien patrimonial derivado o puestas al servicio de los hechos ilícitos señalados en el artículo 22 constitucional.

⁹ "Tercera. Del sentido del dictamen

"...

"No obstante, consideramos fundamental que para dar claridad y certeza a quienes se encuentran sujetos al procedimiento de extinción de dominio respecto de sus bienes, el Texto Constitucional deberá establecer y fijar los criterios fundamentales de procedencia de dicha figura mismos que el legislador deberá posteriormente desarrollar en la legislación procedimental única, con la finalidad de establecer un procedimiento que bajo las mismas condiciones y formalidades se lleve a cabo en toda la República, tanto en el fuero federal como en el fuero común para las entidades federativas."



- Asimismo, esgrime que la reserva reclamada resulta proporcional, en tanto existe un costo mayor que la sociedad tendría que resentir, ya que habría incertidumbre sobre el manejo que pudiera dársele a la información que señala el artículo 16 de la Ley Reglamentaria del Artículo 22 Constitucional. Que dicho costo se reduce de manera importante introduciendo una restricción para que cualquier persona tenga acceso a dicha información, quien resiente un daño de menor medida al que pueda sufrir la sociedad en su conjunto.

- Aclara que el texto impugnado no establece una reserva indeterminada en cuanto a su temporalidad, puesto que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, constriñe a los sujetos obligados a que la reserva de información tenga límites; y que en dado caso se pudiera efectuar un ejercicio de aplicación conforme, para superar tal circunstancia.

- En relación con el argumento de que la porción normativa reclamada, resulta similar al artículo 225, párrafo segundo, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua, declarado inconstitucional por este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 73/2017, considera que es inoperante, al partir de una premisa falsa, pues resultan claramente divergentes, al haberse emitido en circunstancias distintas y con instituciones de derecho positivo diversas al momento de su emisión.

- Por lo que respecta al **tercer concepto de invalidez**, la Cámara de Senadores señala que el argumento planteado por la Comisión accionante es una interpretación subjetiva e inconducente del artículo 2, fracción XIV, pues la porción normativa reclamada no puede interpretarse aisladamente, puesto que el objetivo de Ley Nacional de Extinción de Dominio es contribuir a abatir la estructura patrimonial y financiera de la delincuencia, mediante la disminución de sus recursos económicos, a fin de inhibir la comisión de los ilícitos que se desprenden del cuarto párrafo del artículo 22 constitucional, en ese sentido, alega que conforme a una interpretación armónica y sistemática al artículo reclamado a la luz del primer párrafo del diverso 7 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, se puede desprender que la "legítima procedencia", debe entenderse no como el destino o el uso que se le dé a un bien, sino que el mismo sea instrumento, objeto o producto de los hechos ilícitos contemplados en el artículo 22 constitucional.



- Referente al artículo 7, fracciones I, II, IV y V, establece que el argumento planteado por la accionante es infundado, pues dichas fracciones no amplían el espectro de aplicación de la acción de extinción de dominio, por lo que se respeta el texto constitucional establecido en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues la acción de extinción de dominio, sólo será procedente sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con la comisión de delitos.

- Referente a la antinomia que alega la Comisión actora, respecto del artículo 15 de la ley nacional impugnada, refiere que dicho argumento es infundado, puesto que se soslaya que la buena fe admite prueba en contrario, como lo es todo el caudal probatorio exhibido para iniciar la acción de extinción de dominio y la propia acción formulada por el Ministerio Público. Esto es, que la carga probatoria del bien se actualiza hasta que el representante social ha ofrecido elementos o datos que permitan presumir su conocimiento sobre los actos delictivos, por tanto, la oportunidad de acreditar la buena fe se presenta cuando se da al afectado la posibilidad de desvirtuar los datos o elementos que haya aportado previamente el Ministerio Público; lo que lleva a reconocer la existencia de una carga dinámica o sucesiva de la prueba.

- En relación con el **cuarto concepto de invalidez**, establece que el argumento planteado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es infundado, en tanto el artículo 11, párrafo primero, de la ley nacional impugnada, respeta el derecho de seguridad jurídica, toda vez que los gobernados tienen pleno conocimiento de que la acción de extinción de dominio es imprescriptible para el caso de bienes que sean de origen ilícito. Asimismo, en razón de que el procedimiento de acción de extinción de dominio que regula la ley reglamentaria del artículo 22 constitucional, tiene como objeto la privación de bienes a quienes se benefician con el producto de la comisión de delitos, al aplicarse en sentencia los bienes en favor del Estado, con un destino de interés público en beneficio de la sociedad, el bien común y la buena fe, porque permiten darle un beneficio social y los convierte en bienes de dominio público inalienables e imprescriptibles. Asimismo, aclara que, si bien el artículo 11 establece la imprescriptibilidad, la propia ley prevé la caducidad del proceso en cualquiera que sea el estado del procedimiento, cuando no se haya efectuado algún acto procesal ni promoción durante un término mayor de un año, lo que otorga certeza y seguridad jurídicas al gobernado.



- Afirma que en el proceso legislativo que culminó con la reforma del artículo 22 constitucional, se concibió a la acción de extinción de dominio como imprescriptible, por lo cual, el legislador federal al estipularlo de esta manera en el artículo 11 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, no rebasó el alcance que se le quiso dar a nivel constitucional a dicha figura jurídica.

- Tocante al **quinto concepto de invalidez**, estima que es infundado, puesto que las instituciones policiales a partir de la reforma al artículo 21 constitucional, se tornaron fundamentales en la investigación; es decir, se les reconocieron las facultades de investigación para la prevención del delito; en ese sentido, el hecho de que el artículo 16, fracción II, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, habilite al Ministerio Público para que recabe la información que se genere de las investigaciones para la prevención de los delitos que realicen las instituciones policiales locales o federales, no se traduce en que la disposición cuya validez se cuestiona resulte inconstitucional, puesto que las autoridades de seguridad pública pueden realizar tareas de investigación en un contexto preventivo, mas no así, para realizar investigaciones que tengan que ver con el esclarecimiento de hechos delictivos, en las cuales las policías deben actuar bajo la conducción y mando del Ministerio Público.

- En cuanto al **sexto concepto de invalidez**, esgrime que el artículo 173, párrafo segundo, de la Ley Nacional impugnada, no afecta los derechos de seguridad jurídica, pues tal disposición no tiene el alcance de ser una medida invasiva del derecho de propiedad de las personas. Que de una interpretación armónica y sistemática de dicho precepto a la luz de los diversos 1, fracción V y 175 del mismo ordenamiento legal, es posible desprender que el Ministerio Público no puede asegurar bienes de carácter patrimonial adquiridos legamente y que no tengan relación alguna con investigaciones derivadas con los hechos ilícitos señalados en el artículo 22 constitucional, así como es obligación de esa representación social que cuando ejerza la atribución reclamada por la Comisión accionante, debe notificarla a la persona afectada por un aseguramiento de bienes patrimoniales realizado por el Ministerio Público, que no significa la pérdida del derecho de propiedad sobre dicho bien, toda vez que se puede demostrar su procedencia legítima.

- Aduce que el diverso 177 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, tampoco viola el derecho a la seguridad jurídica, pues el hecho de que el Minis-



terio Público pueda adoptar el aseguramiento de bienes en caso de urgencia u otra necesidad, no se traduce en que el juzgador esté impedido para evaluar y analizar la aplicabilidad del aseguramiento, pues dicha medida precautoria debe someterse posteriormente al escrutinio y decisión de un Juez imparcial para que objetivamente pueda determinarse que el ejercicio de la mencionada atribución fue procedente a la luz de las circunstancias y hechos del caso y que se respetaron las reglas de aseguramiento de los bienes, establecidas en el artículo 230 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

- Del artículo 190 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, alude que no se deja en estado de indefensión a la parte afectada, ya que el acceso a las bases de datos, corresponde a la preparación de la acción de extinción de dominio, por lo que una vez que se ejerce ésta, se deberá dar a conocer al demandado o a la persona afectada, para que se encuentre en posibilidad de oponer las defensas y excepciones que considere pertinentes, lo cual se reconoce en el artículo 22 de la ley nacional impugnada.

- Respecto al **séptimo concepto de invalidez**, advierte que el argumento planteado por el órgano constitucional autónomo es infundado, toda vez que realiza una interpretación subjetiva, aislada e inconducente del inciso a) del artículo 228 de la ley nacional impugnada, pues afirma que de una interpretación armónica y sistemática con lo dispuesto en los incisos c), d), e) y f) del mismo artículo, permiten determinar el sentido y alcance del enunciado "dada la naturaleza del bien". También afirma que la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, acota el margen de apreciación para que un bien pueda ser susceptible de venderse anticipadamente por la autoridad administradora.

- Finalmente, por lo que corresponde al **octavo concepto de invalidez**, esgrime que es infundado, pues para que una ley se considere retroactiva se requiere que obre sobre el pasado y que lesione derechos adquiridos bajo el amparo de leyes anteriores, lo que no sucede con las normas procesales.

SEXTO.—Informe de la Cámara de Diputados. El Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados, al rendir su informe sostuvo la validez de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, en el que sustancialmente señaló lo siguiente:



- Hace valer la causal de improcedencia relativa a la falta de legitimación del órgano promovente, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 19, fracción VIII, 20, fracción II, 59 y 65 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 artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal.

- Establece que el decreto por el que se expidió la Ley Nacional de Extinción de Dominio, resulta formal y materialmente constitucional, al haber sido expedido por el órgano facultado para ello y de conformidad con el procedimiento establecido en la Ley Fundamental para su creación; y advierte que la referida Ley Nacional, resulta materialmente constitucional, al no vulnerar ninguno de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o los instrumentos internacionales suscritos por el Estado Mexicano.

- Respecto del **primer concepto de invalidez**, considera que es infundado, en tanto la Comisión accionante se sustenta en una correcta interpretación del artículo 22 constitucional. Afirma que con la Ley Nacional de Extinción de Dominio se pretende que sus disposiciones sean de observancia general y de orden público en toda la República Mexicana y para todos los órdenes de gobierno en el ámbito de sus respectivas competencias.

- Que contrario a lo sostenido por el organismo promovente, no se restringe la procedencia de la acción de extinción de dominio en el ámbito local, en virtud de que en concordancia con la Constitución Federal, se establece que procede respecto de bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con las investigaciones derivadas de hechos ilícitos establecidos en la legislación penal de las entidades federativas, cuando en su caso corresponda, atendiendo al tipo legal y competencia local atinente. Así el ámbito de competencia de cada hecho ilícito se encuentra establecido por las leyes federales o locales, según sea el caso.

- Referente al **segundo concepto de invalidez**, manifiesta que los argumentos hechos valer por el órgano promovente son infundados, al derivar de un concepto equívoco del derecho de información pública establecido en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así afirma que el derecho de acceso a la información no es absoluto, sino que puede limi-



tarse conforme a lo previsto en la Constitución Federal, lo que es acorde con lo establecido en el artículo 1o. constitucional.

- En ese sentido asevera que la Ley Fundamental restringió el derecho a la información al establecerse categóricamente que la información relativa a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes, con lo que se estableció una cláusula de reserva legal por razones de interés público, seguridad nacional, vida privada y datos personales.

- Que, en el caso específico, el proteger diversa información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, resulta claramente constitucional y razonable, pues dicha restricción es regulada tanto por la Constitución Federal, como por las leyes de la materia [Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública]. Por lo que además se encuentra claramente justificada la no divulgación de la información, pues representaría un riesgo real de perjuicio significativo al interés público, ya que causaría un daño mayor al interés de la procuración y administración de justicia en beneficio de la sociedad, colocado sobre el interés de un solo particular.

- Por lo que respecta al **tercer concepto de invalidez**, señala que el argumento planteado por la Comisión accionante deviene infundado, en virtud de que deriva de una incorrecta interpretación tanto del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del desconocimiento de la naturaleza de la acción de extinción de dominio establecida en dicho precepto constitucional.

- Asevera que la legítima procedencia, no sólo contempla el origen o la obtención lícita de los bienes, sino también el uso o destino lícito de los bienes vinculados al hecho ilícito, tal y como se desprende del artículo 22 constitucional; asimismo, que es importante resaltar que toda persona afectada tiene como garantía el acceso a los medios de defensa adecuados para demostrar la procedencia legítima, del bien sujeto al procedimiento de extinción de dominio.

- En relación con el **cuarto concepto de invalidez**, establece que el argumento planteado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es infun-



dado, en virtud de que deriva de una incorrecta interpretación del artículo 22 constitucional, así como de la norma nacional impugnada. Asevera lo anterior, en tanto la norma impugnada no contradice el Texto Constitucional, ya que la Constitución Federal no establece de manera expresa disposición alguna que prohíba a la norma ordinaria señalar reglas para la prescripción de la acción de extinción de dominio.

- Establece que el artículo 11, párrafo primero, de la ley nacional impugnada, no genera incertidumbre alguna, ya que la prescripción que regula la norma secundaria alude sólo al espacio de tiempo para la extinción del derecho a ejercitarse por parte del órgano investigador y que sea proclive para pasar al dominio del Estado, los bienes que han formado parte de la infraestructura de la delincuencia organizada por los delitos previstos en el artículo 22 constitucional. Así, se prevé la imprescriptibilidad a efecto de que no sea el simple transcurso del tiempo el que legitime la posesión o la propiedad de bienes que fueron adquiridos de manera ilícita.

- Afirma que este segmento de la imprescriptibilidad de la acción de extinción de dominio deriva de la finalidad del legislador ordinario para establecer un mecanismo jurídico eficaz que vulnere la estructura financiera del crimen organizado y la obtención a favor del Estado Mexicano de los recursos activos que resulten del enriquecimiento derivado de una actividad criminal, con el objetivo de disponer de dichos activos en la aplicación a programas sociales en beneficio de la sociedad mexicana.

- Tocante al **quinto concepto de invalidez**, estima que las manifestaciones que aduce la Comisión accionante son claramente infundadas, toda vez que derivan de una incorrecta interpretación tanto del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de las bases de la Ley Nacional de Extinción de Dominio. En ese sentido la fracción II del artículo 16 impugnado, no transgrede el texto del artículo 21 de la Constitución Federal, ya que efectivamente la acción de investigación para la prevención de delitos no implica que los elementos encargados de la investigación desempeñarán sus funciones a esclarecer hechos delictivos o infracciones administrativas, cuando en realidad aún no han sido cometidos, ya que se trata de una fase preventiva, es decir, previa a la actualización en el mundo fáctico de conductas ilícitas.



- Explica que las instituciones de seguridad pública, incluyendo el Ministerio Público, son las encargadas de brindar la seguridad pública, la cual comprende la prevención de delitos, la investigación y su persecución, de conformidad con los artículos 21 constitucional y 2 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Así también, que las corporaciones policíacas también realizarán funciones de investigación bajo el mando del Ministerio Público y éste, dentro de su ámbito de acción en la prevención especial y general de los delitos, así como la investigación y su persecución, además de realizar investigaciones para la prevención delictiva.

- En cuanto al **sexto concepto de invalidez**, esgrime que las manifestaciones vertidas por la parte accionante son infundadas, toda vez que derivan de una incorrecta definición del principio de legalidad, así como de los artículos 14 y 16 constitucionales y la exigencia del previo control constitucional.

- Afirma que al consistir en actos de molestia las prescripciones establecidas en las porciones normativas impugnadas, no es necesario el control judicial previo, y su constitucionalidad es visible al sostener el deber de informar y justificar dentro de los cinco días siguientes, ante el órgano jurisdiccional, las medidas precautorias adoptadas por el Ministerio Público, las cuales deberán ser fundadas y motivadas apropiadamente.

- Respecto al **séptimo concepto de invalidez**, advierte que el argumento planteado por el órgano constitucional autónomo deviene infundado, al partir de una incorrecta interpretación de los principios de seguridad jurídica y legalidad, así como de la porción normativa impugnada. En ese sentido, establece que el hecho relativo a que no se establezcan definiciones o conceptualizaciones específicas, no torna inconstitucional una norma, pues será la propia autoridad administrativa quien, atendiendo al caso concreto y específico, establecerá la fundamentación que corresponda. Así, el hecho de que las disposiciones no establezcan en cada caso, la necesidad de fundar y motivar su ejercicio no condiciona su constitucionalidad, pues en el caso de que la autoridad no se sujete a dichos imperativos, el problema no radica en la constitucionalidad de la norma, sino en la legalidad de la actuación de la autoridad.

- Finalmente, por lo que corresponde al **octavo concepto de invalidez**, sostiene que el argumento de la Comisión accionante es infundado. Así, señala



que si una ley o acto concreto de aplicación no afecta derechos adquiridos, sino simples expectativas de derecho, no se viola la garantía de irretroactividad de la ley prevista en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Puntualiza que un derecho adquirido es una facultad adherida al patrimonio de una persona y que por tales características no se le puede quitar o vulnerar, por lo cual su conservación está garantizada, lo que no opera respecto de normas procedimentales.

SÉPTIMO.—Informe de la autoridad promulgadora. El Poder Ejecutivo Federal, al rendir su informe sostuvo la validez del decreto impugnado, de conformidad con los argumentos que esencialmente se citan:

- Estima que es infundado el **primer concepto de invalidez**, dado que afirma que no excluye la aplicación de la Ley Nacional de Extinción de Dominio a las entidades federativas; tan es así que la propia fracción I del mismo artículo, establece que la mencionada ley nacional tiene por objeto regular la extinción de dominio de bienes a favor del Estado, por conducto del Gobierno Federal y de las Entidades Federativas, según corresponda. Asimismo, señala, entre otros, que de la propia exposición de motivos contenida en la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Nacional de Extinción de Dominio se advierte lo siguiente: *"La presente iniciativa propone la expedición de una ley con un ámbito de aplicación nacional, por lo que sus disposiciones serán de observancia general y de orden público en toda la República Mexicana y para todos los órdenes de gobierno en el ámbito de sus respectivas competencias ..."*

- En ese tenor, asevera que con base en una interpretación conforme a la luz del artículo 73, fracción XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el precepto combatido puede ser interpretado en el sentido de que la referida ley nacional debe ser observada por las autoridades locales, respecto de los delitos que se prevén, siempre y cuando, tengan competencia para investigar y perseguir dichas conductas ilícitas.

- Considera infundado el **segundo concepto de invalidez**, –en el que se impugna el artículo 5, segundo párrafo, de la ley nacional impugnada– puesto que el derecho de acceso a la información no es absoluto y puede ser limitado temporalmente, por razones de interés público y seguridad nacional. Así afirma que, de una interpretación literal del dispositivo combatido, la cual coincide con



una interpretación sistemática y armónica de la normatividad aplicable en materia de acceso a la información pública, la divulgación o reserva de la información que se encuentre relacionada con el procedimiento de extinción de dominio se sujetará a las disposiciones aplicables en la materia.

- Por otra parte, asevera que el procedimiento de extinción de dominio, guarda estrecha relación con el contenido de las investigaciones ministeriales para la persecución de los delitos y procuración de justicia, pues ambos procesos, a pesar de ser autónomos, se tramitarán de manera paralela, por lo que es necesario reservar la información a que se refiere el artículo 5 impugnado, en relación con el 16 de la propia ley nacional impugnada, pues de dar acceso al público en general, sobre el contenido del procedimiento, ineludiblemente tendrá como efecto mermar el sigilo de las averiguaciones previas.

- Así sostiene, que la reserva a la información que obtenga el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio busca evitar el acceso público, con miras a impedir la obstrucción, lo cual debe entenderse inmerso dentro de una cuestión de interés público, al perseguir precisamente, debilitar las organizaciones delictivas, a través de su patrimonio. Por lo que es claro que esa medida legislativa impugnada, tiene una finalidad legítima de interés público, válida en una sociedad democrática, que se encuentra en una ley, formal y materialmente, de manera que se cumple con las exigencias y estándares constitucionales y convencionales para establecer limitantes al derecho de acceso a la información. Para ello, realiza el análisis de la medida legislativa a la luz de cada uno de los elementos de proporcionalidad, a fin de demostrar que no es violatoria del derecho de acceso a la información.

- Por otra parte, sostiene que contrario a lo que impugna la Comisión accionante, la reserva de información relativa a la preparación de la acción de extinción de dominio, podrá tener una vigencia de diez años, como límite máximo, en congruencia con la legislación en materia de transparencia y acceso a la información.

- Concluye respecto de este concepto de invalidez, que lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 73/2017 [en la que se analizó la validez del artículo 225, párrafo segundo, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública



del Estado de Chihuahua] no es aplicable al supuesto que aquí se plantea [artículo 5, párrafo segundo, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio], pues las disposiciones impugnadas establecen distintos supuestos de reserva y no son susceptibles de ser analizadas de forma análoga.

- Con respecto al **tercer concepto de invalidez**, refiere que es infundado el argumento vertido por la Comisión accionante, ya que la intención del Constituyente no fue la de limitar la categoría de bienes susceptibles de ser afectados por la Ley Nacional de Extinción de Dominio, ni mucho menos eliminar diversos elementos relativos a los bienes respecto de los cuales se podrá ejercer la acción. Afirma lo anterior, en tanto que la figura de extinción de dominio, no se limita a aquellos bienes de origen ilícito, sino que contempla a aquéllos que sirvan de instrumento para la comisión de alguno de los delitos precisados en el artículo 22 constitucional.

- Respecto a la antinomia que alega la Comisión accionante, advierte que es infundado dicho argumento en tanto el numeral impugnado –artículo 15– puede interpretarse en un solo enunciado, a saber: se presumirá la buena fe en la adquisición y destino de los bienes, siempre y cuando la parte demandada y las personas afectadas acrediten lo previsto en dicha disposición. Así las cosas, la buena fe deberá acreditarse cuando se da al afectado la posibilidad de desvirtuar los datos o elementos que haya aportado previamente el Ministerio Público, lo que se traduce en lo que se ha entendido como la carga dinámica o sucesiva de la prueba en materia de extinción de dominio.

- En relación con el **cuarto concepto de invalidez**, estima que es infundado, en tanto la imprescriptibilidad de la acción de extinción de dominio en el caso de bienes que sean de origen ilícito no vulnera lo establecido por el Constituyente, sino que únicamente tiene la función de reglamentar lo señalado por la Norma Fundamental. Así la intención del legislador, al prever la imprescriptibilidad respecto de los bienes que sean de origen ilícito, y su diferenciación con los bienes de destinación ilícita, es establecer un mecanismo que impida que los bienes cuya procedencia sea ilegítima, adquieran una calidad de licitud por el simple transcurso del tiempo.

- Referente al **quinto concepto de invalidez**, aduce que los argumentos de la Comisión accionante resultan infundados, ya que los sustenta bajo una



premisa falsa, puesto que dicho precepto impugnado, no tiene como finalidad regular la facultad de las autoridades competentes de cualquier fuero para realizar actos de investigación para la prevención de los delitos.

- Reseña que la reforma al artículo 21 constitucional se planteó para acoger la necesidad de imponer en las policías la obligación de investigar delitos, a fin de recoger la práctica internacional consistente en que la policía puede recibir denuncias de hechos delictivos e iniciar investigaciones iniciales en respuesta a estas denuncias, así la policía, operaría en coordinación con el Ministerio Público; por lo que se propuso la existencia de una nueva coordinación entre el Ministerio Público y las instituciones policiacas de los tres órdenes de gobierno, para lograr la integración nacional de los esfuerzos de seguridad pública en torno a la investigación de los delitos, además de la investigación de inteligencia y preventiva.

- Referente al **sexto concepto de invalidez**, considera que las alegaciones realizadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, son infundadas en tanto que el artículo 173, párrafo segundo, no vulnera el principio de seguridad jurídica, ya que el numeral 16 constitucional, no establece como requisito para la adopción de una medida cautelar, un control judicial, ni *ex ante* ni *ex post*; de ahí que considera que el control posterior a que se refiere dicha norma es un mecanismo de protección adicional que proporciona el legislador, a fin de garantizar que los bienes de los gobernados no serán asegurados de manera arbitraria. Así, enfatiza que las medidas cautelares decretadas en el procedimiento de extinción de dominio, no contienen una decisión jurisdiccional sustantiva, sino que tienen por objeto conservar o asegurar la permanencia de una situación fáctica concreta, para salvaguardar la integridad de la litis, además porque la esencia de las medidas cautelares corresponde a la de los actos de molestia y no a los privativos, lo que significa, que a pesar de afectar su esfera jurídica, sólo restringen de forma provisional un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos.

- Por otra parte, destaca que respecto del diverso 190, párrafo quinto, de la ley nacional impugnada, no permite que la información que se recabe por el Ministerio Público, sin un control judicial previo, sea empleada indebidamente por éste, pues se limita a disponer de un caso excepcional en el que se podrá



informar al órgano jurisdiccional sobre la información a la que se tuvo acceso en base de datos.

- Califica de infundado el **séptimo concepto de invalidez**, en tanto que de una interpretación literal del artículo 228 de la ley nacional impugnada, es posible advertir que en su integridad, establece supuestos genéricos y categorías de bienes que pueden ser sujetos a una venta anticipada, pero que en dado caso no le puede ser exigible al legislador, que prevea todos los supuestos posibles en la realidad, por lo que la finalidad del inciso a), fue para evitar que se limite la actuación de las autoridades para llevar a cabo una venta anticipada, no sólo por la naturaleza del bien, por sí misma, sino también por las circunstancias que rodean su conservación o almacenamiento. Asimismo, las autoridades deberán fundar y motivar la determinación que de sustento a la venta anticipada.

- Finalmente, referente al **octavo concepto de invalidez**, señala que las normas aplicables a la fase preparatoria del procedimiento de extinción de dominio no son sustantivas, sino procesales, además, de que no trascienden a un derecho sustantivo adquirido de persona alguna. Así, la Ley Nacional de Extinción de Dominio, lejos de generar una afectación a los gobernados sujetos al procedimiento, desarrolla de manera más efectiva los principios de seguridad jurídica, legalidad y debido proceso, puesto que se ejerce respecto de aquellos bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse, en particular, bienes que sean instrumento, objeto o producto de los hechos ilícitos, y no así, respecto de alguna persona por hechos constitutivos de delitos.

OCTAVO.—Opinión de la Fiscalía General de la República. Manifestó esencialmente lo siguiente:

- Considera –al referirse al primer concepto de invalidez– que el presente medio de control es improcedente, puesto que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, hace valer violaciones a la Constitución Federal, sin que esa representación social, advierta argumentos tendentes a demostrar la transgresión a los derechos humanos, por lo que afirma, que este Alto Tribunal, se encuentra imposibilitado para realizar el estudio de constitucionalidad de las normas impugnadas.



- Al respecto, alega que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los diversos 20, fracción II y 65, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el numeral 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal; pues, dice, el órgano accionante carece de legitimación, en tanto sus argumentos no se encuentran relacionados con la transgresión a los derechos humanos.

- Respecto al **primer concepto de invalidez** aduce que sí fue la intención de legislador incluir los delitos del fuero común correlativos a los delitos previstos en el Código Penal Federal. Asimismo, que de la propia ley nacional se desprende que su objeto es la extinción de dominio de bienes a favor del Estado por conducto del Gobierno Federal y de las entidades federativas, según corresponda.

- Referente al **segundo concepto de invalidez**, estima que la Comisión accionante debió fundar y motivar porqué la reserva prevista en la ley nacional, no cumple el estándar del artículo 133 y no afirmar dogmáticamente que no se puede establecer la reserva de la información en una ley. Así, constata que el ejercicio de la acción de extinción de dominio se basa en la existencia de elementos relativos a un hecho ilícito, en ese sentido es claro que la información derivada de la investigación de los hechos, así como la relativa a los bienes patrimoniales debe ser reservada.

- Concerniente al **tercer concepto de invalidez**, esgrime que es infundado, en ese tenor, refiere que la voluntad del Poder Reformador fue que la extinción de dominio se ejercitará a través de un procedimiento jurisdiccional y autónomo de la materia penal, sobre bienes que sean instrumento, objeto o producto de actividades ilícitas en perjuicio grave del orden público. Así, el hecho de que el artículo 22 constitucional no establezca todas las hipótesis para la procedencia de la acción de extinción de dominio en relación con los bienes, así como su destino y utilización, es porque no se puede exigir tal especificidad, ya que es en las leyes reglamentarias en las que el legislador ordinario despliega sus facultades de creación normativa.

- Por otra parte, sostiene que el artículo 15 de la ley nacional impugnada no vulnera el principio de seguridad jurídica, en virtud de que al establecer los



requisitos que deberá acreditar la parte demandada y las personas afectadas para gozar de la presunción de buena fe, en la adquisición y destino de los bienes materia de extinción de dominio, respeta las garantías de los sujetos intervinientes, en tanto el titular del bien deberá aportar los elementos de prueba que razonablemente conduzcan al juzgador a la convicción de que el bien tiene un origen lícito.

- En relación con el **cuarto concepto de invalidez**, en esencia coincide con los argumentos vertidos tanto por el Poder Ejecutivo Federal, como por la Cámara de Diputados, al rendir sus respectivos informes.

- Tocante al **quinto concepto de invalidez**, establece que es infundado, toda vez que la Comisión accionante parte de una inexacta interpretación de la atribución de investigación a la que hace referencia la norma que se impugna y, por ende, arriba a una falsa conclusión. Afirma que la investigación preventiva llevada a cabo por las policías sí tiene sustento constitucional y legal; y que la facultad consistente en que el Ministerio Público recabe información de la generada en las investigaciones para la prevención de los delitos que realicen las autoridades competentes de cualquier fuero, no está viciada de origen.

- Precisa que el **sexto concepto de invalidez** deviene infundado, en tanto el aseguramiento de bienes en caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada, sólo es una medida provisional con el objeto de evitar la posible enajenación, el menoscabo, el ocultamiento o dilapidación de los bienes respecto de los cuales se pretende ejercer la acción de extinción de dominio, en perjuicio del Estado; así, la privación del derecho no es definitiva, al ser un acto de molestia.

- Referente al **séptimo concepto de invalidez**, precisa que es infundado, en virtud de que se estima que la venta anticipada dada la naturaleza de los bienes, no permite que la autoridad facultada para ello lo haga de forma arbitraria, ya que deberá precisar la naturaleza de dichos bienes, fundando y motivando debidamente su determinación.

- Finalmente, en relación con el **octavo concepto de invalidez**, advierte que la procedencia de la acción de extinción de dominio no está sujeta a una



temporalidad, como lo es la fecha en que se cometieron los hechos ilícitos o el momento en que se haya adquirido la propiedad de los bienes de carácter patrimonial, sino que es requisito *sine qua non*, que no se acredite la legítima procedencia o uso de dichos bienes, así como que no se haya ejercido con antelación la extinción de dominio.

NOVENO.—**Cierre de instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos, y al encontrarse debidamente instruido el procedimiento, mediante proveído de **tres de diciembre de dos mil diecinueve**, se ordenó el cierre de la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución en la presente acción de inconstitucionalidad.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, así como del artículo sexto transitorio del decreto por el que se expidió ésta.

SEGUNDO.—**Normas impugnadas.** De la lectura integral del recurso en el cual se contiene la demanda de acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, este Tribunal Pleno advierte que se controvierte la validez de los siguientes preceptos: artículos 1, fracción V, incisos f), g), h), i) y j), en sus párrafos segundos; 2, fracción XIV, en la porción normativa "*o bien, el uso o destino lícito de los bienes*"; 5, párrafo segundo, en la porción normativa "*La información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial.*"; 7, fracciones I, II, IV y V; 9, en su totalidad y en específico los incisos 2, en la porción normativa "*o destinación*", e inciso 4; 11, párrafo primero; 15; 16, fracción II; 173, párrafo segundo, en la porción normativa "*En caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada, el Ministerio Público podrá adoptar tales*



medidas, debiendo someterlas a control judicial posterior tan pronto sea posible."; 177, último párrafo; 190, párrafo quinto, en la porción normativa "En los casos en los cuales no se pueda recabar la autorización respectiva, por razón de la hora, del día, de la distancia o del peligro en la demora, se deberá informar y justificar dentro de los cinco días siguientes, ante el órgano jurisdiccional."; y 228, inciso a), todos de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, así como el sexto transitorio del decreto por el que se expidió ésta.

Se efectúa esta precisión, en atención a que aun cuando la parte actora, en el apartado III de su demanda, denominado "*norma general cuya invalidez reclama*", señaló la totalidad del decreto por el que se expidió la Ley Nacional de Extinción de Dominio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve, lo cierto es que de la lectura íntegra de su curso inicial se desprende que son esos preceptos y porciones normativas los que, de manera concreta, combate.

TERCERO.—**Oportunidad.** En principio, debe tenerse en cuenta que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá "**de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución**", las cuales "**podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la publicación de la norma**" impugnada.

En congruencia con lo anterior, el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, textualmente establece:

"Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de **treinta días naturales** contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."



El contenido de los preceptos constitucional y legal antes citados permite establecer que tratándose de acciones de inconstitucionalidad, **el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días naturales** contados a partir del día siguiente al en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, de lo que se sigue que, **para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles**, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente.

En el caso, los preceptos impugnados **se publicaron** en el Diario Oficial de la Federación **el viernes nueve de agosto de dos mil diecinueve**, por lo que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad **inició el sábado diez de agosto y concluyó el domingo ocho de septiembre del mismo año**.

En consecuencia, según consta en el sello asentado al reverso de la foja ciento cincuenta y seis del expediente, si la demanda se presentó el **nueve de septiembre de dos mil diecinueve**, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del supuesto normativo a que alude el artículo 60 de la ley reglamentaria que rige a este asunto –si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente–, debe concluirse que su presentación fue **oportuna**.

CUARTO.—**Legitimación**. En el caso, se encuentra satisfecho este presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, dispone:

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

"...

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



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

"...

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, **que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte.** Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

Ahora bien, la demanda que dio origen a la presente acción de inconstitucionalidad fue suscrita por **Luis Raúl González Pérez**, en su entonces carácter de **presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, lo que acreditó con la copia de su designación en ese cargo por el Pleno del Senado de la República.

En esa demanda, como ya se dijo, se plantea la inconstitucionalidad de diversos artículos de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve, esto es, se alega la inconstitucionalidad de preceptos de una legislación que deberá aplicarse por **autoridades federales y estatales.**

Por ende, la aludida parte actora tiene legitimación para demandar la inconstitucionalidad de los artículos 1, fracción V, incisos f), g), h), i) y j), en sus párrafos segundos; 2, fracción XIV, en la porción normativa "*o bien, el uso o destino lícito de los bienes*"; 5, párrafo segundo, en la porción normativa "*La información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial.*"; 7, fracciones I, II, IV y V; 9, en su totalidad y en específico los incisos 2, en la porción normativa "*o destinación*", e inciso 4; 11, párrafo primero; 15; 16, fracción II; 173, párrafo segundo, en la porción normativa "*En caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada, el*



Ministerio Público podrá adoptar tales medidas, debiendo someterlas a control judicial posterior tan pronto sea posible."; 177, último párrafo; 190, párrafo quinto, en la porción normativa "En los casos en los cuales no se pueda recabar la autorización respectiva, por razón de la hora, del día, de la distancia o del peligro en la demora, se deberá informar y justificar dentro de los cinco días siguientes, ante el órgano jurisdiccional.", y 228, inciso a), todos de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, así como el sexto transitorio del decreto por el que se expidió ésta.

Al respecto, no se soslaya que la Cámara de Diputados hace valer como causa de **improcedencia** la relativa a que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de **legitimación** para promover la acción de inconstitucionalidad en atención a que los preceptos impugnados pertenecen a una norma "**nacional**" no así a una norma "**federal**".

Por tal motivo, dice, no se actualiza la hipótesis normativa prevista en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución; y ello deriva en que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carezca de legitimación.

Esta alegación debe **desestimarse**.

Es incorrecto el argumento en el cual la Cámara de Diputados aduce que, en términos del artículo 105 constitucional, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para impugnar normas "nacionales".

Como se dijo, el previamente transcrito artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución, establece que la Comisión estará **legitimada** para plantear acciones de inconstitucionalidad tanto contra **leyes de carácter federal** como contra **leyes locales** (leyes de las entidades federativas).

Tal disposición, de acuerdo con una interpretación teleológica objetiva (particularmente atendiendo al sentido más razonable de la norma) implica que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está, entre otros supuestos, **legitimada** para hacer valer **acciones de inconstitucionalidad** respecto de **leyes emitidas** por el **Congreso de la Unión**, o bien, contra aquellas que sean emitidas por las **Legislaturas Locales**.



Esto es, la **finalidad** del artículo 105, fracción II, de la Constitución es la de establecer normas jurídicas que indican de manera taxativa quiénes se encuentran legitimados para ejercer el medio de control constitucional denominado "acción de inconstitucionalidad", y para ello en esa norma se acudió a un **criterio que atiende al origen** (federal o local) **de la ley que se pretende impugnar**.

En consecuencia, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución cuando hace referencia a **leyes de carácter federal** alude a **leyes emitidas por el Congreso de la Unión**, y cuando se refiere a leyes de las entidades federativas, apunta a leyes emitidas por las Legislaturas Locales.

Por ende, si en el caso la Ley Nacional de Extinción de Dominio es una **ley emitida por el Congreso de la Unión** ello, *per se*, es suficiente para considerar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra legitimada para impugnarla a través de una acción de inconstitucionalidad.

Apoya la conclusión anterior, la tesis de jurisprudencia número P./J. 7/2007 que es del tenor literal siguiente:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA. La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, **sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse**, es decir, si se trata de **leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales**. Así, **tratándose de la impugnación de leyes federales, están legitimados**: 1. El 33% de los Diputados del Congreso de la Unión; 2. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 3. El procurador general de la República; 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; y **5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal**. Por su parte, contra **leyes locales** están legitimados: 1. El 33% de los diputados de la Legislatura Local que corresponda; 2. El procurador general de la República; 3. Los



partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y **4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos** y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán legitimación: 1. El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. El procurador general de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y **4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos** y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, **tratándose de tratados internacionales**, pueden impugnarlos: 1. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 2. El Procurador General de la República; y **3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal."

En este orden de ideas, **incluso atendiendo** a un criterio de legitimación para plantear acciones de inconstitucionalidad basado en el **fuero de la autoridad que ha de aplicar la norma**, es decir, si la norma ha de aplicarse por una autoridad del **fuero federal** o bien por una del **fuero local**, de cualquier modo es factible concluir que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está legitimada para intentar la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa.

Se asevera esto último, ya que si la Comisión está facultada para controvertir normas que han de aplicarse en uno y otro fuero; ello implica que puede impugnar, mediante una acción de inconstitucionalidad, leyes **nacionales** emitidas por el Congreso de la Unión, pues éstas –las leyes nacionales– eventualmente han de ser aplicadas tanto por autoridades del fuero federal como del fuero local.

Es por estas razones que, adverso a lo que alega el Congreso de la Unión (Cámara de Diputados), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sí está legitimada para controvertir la Ley Nacional de que se habla.



QUINTO.—**Causas de improcedencia.** Previo a analizar la constitucionalidad de las normas impugnadas, el Pleno de esta Suprema Corte debe estudiar las causas de improcedencia hechas valer, así como, en su caso, las que advierta de oficio; ello con fundamento en los artículos 65 y 19 de la ley reglamentaria.¹⁰

Ahora bien, la Cámara de Diputados y la Fiscalía General de la República alegan que la legislación impugnada no vulnera los derechos humanos reconocidos en la Constitución; y ello deriva en que la presente acción de inconstitucionalidad sea improcedente.

Particularmente, la Fiscalía General de la República insiste en que la acción de inconstitucionalidad es improcedente por cuanto hace al primer concepto de invalidez (sic), ya que la Comisión actora alega la invalidez del artículo 1, fracción V, incisos f), g), h), i) y j), en sus párrafos segundos de la ley; pero, dice la fiscalía, no se advierten argumentos tendentes a demostrar la transgresión a los derechos humanos, sino que sólo se hacen valer argumentos relacionados con la invasión a esferas competenciales.

Tal alegación de improcedencia debe **desestimarse** ya que el análisis de los artículos controvertidos de la Ley Nacional de Extinción de Dominio y la res-

¹⁰ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; II. Contra normas generales o actos en materia electoral; III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez; IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21; y, VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley. En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio. ..."

Artículo 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el Ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20. La (sic) causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad. ..."



puesta a cada uno de los conceptos de invalidez que formula la parte actora, **es un aspecto que, evidentemente, atañe al estudio de fondo** no así a un aspecto de procedencia de la acción de inconstitucionalidad.

Esto último, encuentra sustento en la jurisprudencia **P./J. 36/2004**, de rubro y texto siguientes:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación 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 acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez."

Por tanto, **será al dar respuesta al primer concepto de invalidez en donde se analice la naturaleza de la alegación planteada por la Comisión actora.**

Al no advertirse de forma oficiosa diversa causal de improcedencia, a continuación se dará respuesta a los conceptos de invalidez.

SEXO.—**Estudio.** Algunos conceptos de invalidez son fundados; otros deben desestimarse.

1. Primer concepto de invalidez [impugnación del artículo 1, fracción V, incisos f), g), h), i) y j)], en sus respectivos párrafos segundos].

Tema: Supuestos de procedencia de la acción.

Respecto de este tópico la *causa petendi* de la actora se sustenta en dos alegaciones torales:



a) Que el artículo 1, en las porciones controvertidas, de la ley nacional impugnada **no es preciso** por cuanto hace a los supuestos de procedencia de la acción de extinción de dominio (lo que deriva en inseguridad jurídica para los gobernados); y,

b) Que el artículo 1 de la ley impugnada es injustificadamente sub-inclusivo y redundante en la disminución de la eficacia de una figura de orden público (la acción de extinción de dominio) que, desde sus orígenes, fue diseñada como herramienta para el combate frontal a un tipo especial de delincuencia a través de la disminución de sus recursos materiales.

Así es, en el primer concepto de invalidez la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce que el artículo 1, fracción V, incisos f), g), h), i) y j), **en sus respectivos párrafos segundos**, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, contravienen los artículos 22 y 73, fracción XXX, de la Constitución, en atención a que en ese artículo de la ley se estableció la **procedencia** de la acción de extinción de dominio **únicamente respecto de hechos ilícitos del fuero federal, previstos en el Código Penal Federal**, pero **excluyó la procedencia respecto de hechos ilícitos equivalentes en los códigos penales de las entidades federativas**.

El artículo 1, fracción V, de la ley, en las porciones impugnadas, establece:

"Artículo 1. La presente ley nacional es reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extinción de dominio, acorde con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y demás instrumentos internacionales que regulan el decomiso, en su vertiente civil que es la materia de esta ley, vinculatorios para el Estado Mexicano. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular:

"...

"V. Los criterios para el destino de los bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia y, en su caso, la destrucción de los mismos.



"Para los efectos de esta ley son hechos susceptibles de la extinción de dominio, de conformidad con el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:

"...

"f) Delitos por hechos de corrupción.

"Los contemplados en el título décimo, delitos por hechos de corrupción, capítulo I del Código Penal Federal.

"g) Encubrimiento.

"Los contemplados en el artículo 400, del Código Penal Federal.

"h) Delitos cometidos por servidores públicos.

"Los contemplados en el título décimo, delitos por hechos de corrupción, capítulo II, Ejercicio ilícito de servicio público y el título decimoprimer, delitos cometidos contra la administración de justicia, del Código Penal Federal.

"i) Robo de vehículos.

"Los contemplados en el Código Penal Federal, en su artículo 376 Bis.

"j) Recursos de procedencia ilícita.

"Los contemplados en los artículos 400 Bis y 400 Bis 1, del Código Penal Federal."

A decir de la Comisión accionante, el artículo 22 de la Constitución establece la procedencia de la acción de extinción de dominio respecto de bienes relacionados con hechos ilícitos como son: corrupción, encubrimiento, cometidos por servidores públicos, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita y extorsión; y **tal procedencia se establece en la norma constitucional respecto**



de hechos ilícitos del orden federal o hechos ilícitos del orden local, sin hacer distinción alguno.

Sin embargo, dice la Comisión actora, la Ley Nacional de Extinción de Dominio, a diferencia del artículo 22 constitucional, establece la procedencia de la acción de extinción de dominio **sólo respecto de bienes relacionados con delitos federales**, previstos en el Código Penal Federal al cual remiten los párrafos segundos de los incisos f), g), h), i) y j) del artículo 1, fracción V; **dejando**, en consecuencia, **fuera de la procedencia de la acción a los hechos ilícitos análogos previstos en las legislaciones locales** (códigos penales y leyes especiales de las entidades federativas).

Es decir, a consideración de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el aludido artículo 1, fracción V, incisos f), g), h), i) y j), hace una distinción que no se contempla en el artículo 22 de la Constitución pues, al hacer una remisión expresa sólo al Código Penal Federal y soslayar las legislaciones análogas de las entidades federativas, **limita la procedencia de la acción de extinción de dominio** sólo respecto de bienes relacionados con hechos ilícitos previstos en el Código Penal Federal **—al cual sí remite—**, e impide el ejercicio de esa acción respecto de los bienes vinculados con hechos ilícitos tipificados en las normas locales.

De ahí que desde la perspectiva de la parte promovente, el artículo 1 de la ley impugnada es injustificadamente sub-inclusivo y redundante en la disminución de la eficacia de una figura (la acción de extinción de dominio) que, desde sus orígenes, fue diseñada como herramienta para el combate frontal a un tipo especial de delincuencia a través de la disminución de sus recursos materiales.

En ese sentido, la Comisión abunda diciendo que para dotar de plena efectividad a la acción de extinción de dominio, la ley nacional debió desarrollar de manera adecuada, con claridad y precisión el contenido del artículo 22 constitucional, particularmente en lo concerniente a los hechos ilícitos previstos tanto a nivel federal como a nivel local que dan lugar a la procedencia de la acción.

La accionante insiste en que la ley nacional **no es precisa por cuanto hace a los supuestos de procedencia de la acción de extinción de dominio**



cuando los bienes se relacionen con **hechos ilícitos** (penales) que en algunos casos se encuentren previstos tanto en **leyes federales como en leyes locales** y ello redundará en la correcta –o incorrecta– aplicación de la legislación controvertida.

La Comisión concluye este concepto de invalidez diciendo que considera *necesario combatir la delincuencia y la corrupción a través de la disminución de sus recursos mediante la figura de extinción de dominio siempre que ello se haga con apego y respeto de los principios y derechos humanos reconocidos en la Norma Suprema. Por ello, dice, la finalidad de la impugnación (del artículo 1, fracción V), es hacer efectiva la intención del Constituyente y cubrir los resquicios legales evitando así que se generen espacios de impunidad.*

Este motivo de invalidez es **fundado en su causa de pedir**, ya que en el párrafo segundo de cada uno de los incisos f), g), h), i) y j) de la fracción V del artículo 1 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, se hace una distinción no prevista en el artículo 22 de la Constitución; lo que deriva en una **injustificada limitante a la procedencia de la acción de extinción de dominio**.

Para evidenciar la postura que aquí se sostiene, es necesario tomar en consideración el contenido del artículo 22 constitucional, en la parte conducente a la procedencia de la acción de extinción de dominio.

Dicho precepto establece:

"Artículo 22. ...

"La acción de extinción de dominio se ejercerá por el Ministerio Público a través de un procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil y autónomo del penal. Las autoridades competentes de los distintos órdenes de gobierno le prestarán auxilio en el cumplimiento de esta función. La ley establecerá los mecanismos para que las autoridades administren los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios, para que la autoridad lleve a cabo su disposición, uso, usufructo, enajenación y monetización, atendiendo al interés público, y defina con criterios de oportunidad el destino y, en su caso, la destrucción de los mismos.



"Será procedente sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con las investigaciones derivadas de hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.

"A toda persona que se considere afectada, se le deberá garantizar el acceso a los medios de defensa adecuados para demostrar la procedencia legítima del bien sujeto al procedimiento."

La mera lectura del artículo aquí transcrito revela que en la norma constitucional se previó la **procedencia** de la acción de extinción de dominio **sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y que se encuentren relacionados, entre otros, con los siguientes hechos ilícitos:**

- Delitos por hechos de corrupción.
- Encubrimiento.
- Delitos cometidos por servidores públicos.
- Robo de vehículos.
- Recursos de procedencia ilícita.

Esas **categorías de delitos** (como son los delitos por hechos de corrupción o los cometidos por servidores públicos) y **conductas típicas** (como el robo de vehículos y las vinculadas con recursos de procedencia ilícita) se encuentran previstos tanto en la **legislación federal** como en las **legislaciones locales**.

Ello se corrobora si se compara, por ejemplo, el Código Penal Federal y el Código Penal para la Ciudad de México.



Código Penal Federal	Preceptos análogos del Código Penal para la Ciudad de México.
<p>Delitos por hechos de corrupción.</p> <p>Los contemplados en el título décimo, delitos por hechos de corrupción, capítulo I</p>	<p>Título décimo octavo</p> <p>Delitos relacionados con hechos de corrupción contra el servicio público cometidos por servidores públicos</p>
<p>Encubrimiento.</p> <p>Los contemplados en el artículo 400.</p>	<p>Título décimo quinto, capítulo IX.</p> <p>Encubrimiento por receptación.</p>
<p>Delitos cometidos por servidores públicos.</p> <p>Los contemplados en el título décimo, delitos por hechos de corrupción, capítulo II, Ejercicio ilícito de servicio público y el título decimoprimer, Delitos cometidos contra la administración de justicia.</p>	<p>Título décimo octavo</p> <p>Delitos relacionados con hechos de corrupción contra el servicio público cometidos por servidores públicos</p> <p>Título vigésimo</p> <p>Hechos de corrupción y delitos en contra del adecuado desarrollo de la justicia cometidos por servidores públicos</p>
<p>Robo de vehículos.</p> <p>Los contemplados en el artículo 376 bis del Código Penal Federal</p>	<p>Robo de vehículo automotriz.</p> <p>Previsto en el artículo 224, inciso B, del Código Penal para la Ciudad de México</p>
<p>Recursos de procedencia ilícita.</p> <p>Los contemplados en los artículos 400 Bis y 400 Bis 1, del Código Penal Federal.</p>	<p>Operaciones con recursos de procedencia ilícita</p> <p>Previsto en el artículo 250 del Código Penal para la Ciudad de México.</p>

Al respecto, es importante destacar que **la norma constitucional** (artículo 22) establece de manera taxativa la **procedencia** de la acción de extinción de dominio, pero, en lo concerniente a las categorias de delitos y conductas típicas antes referidas, lo hace **sin establecer limitación o distinción alguna respecto a si éstas** (las conductas típicas) **deben estar previstas en la legislación federal o en la legislación local**, por lo que, **al no hacer tal distinción, debe considerarse que la acción de extinción de dominio, constitucionalmente**, está diseñada para ser **procedente sobre bienes de carácter patrimonial** cuya



legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con esas categorías de delitos y conductas típicas, sea que estén previstas en una legislación federal, general o incluso en una ley local.

Esa conclusión se corrobora si se atiende a una interpretación teleológica objetiva, ya que el proceso legislativo que culminó con la reforma a los artículos 22 y 73, fracción XXX, de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de marzo de dos mil diecinueve, pone en relieve que la modificación de esas normas constitucionales obedeció a que, al pasar de los años y derivado de la comparación y los alcances de la figura de extinción de dominio en países como Colombia, Guatemala, Estados Unidos e Italia, se podía observar que en nuestro país tal figura **era limitativa**, ya que, a decir del órgano legislativo, **dejaba de lado actividades ilícitas que podían ser susceptibles de su aplicación.**

Por ende, en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos Segunda de la Cámara de Senadores, se expuso como justificación del proyecto de decreto, lo siguiente:

"... consideramos fundamental que para dar claridad y certeza a quienes se encuentran sujetos al procedimiento de extinción de dominio respecto de sus bienes, el texto constitucional deberá establecer y fijar los criterios fundamentales de procedencia de dicha figura mismos que el legislador deberá posteriormente desarrollar en la legislación procedimental única, con la finalidad de establecer un procedimiento que bajo las mismas condiciones y formalidades se lleve a cabo en toda la república, **tanto en el fuero federal como en el fuero común para las entidades federativas.**

"...

"Justificación del proyecto de decreto.

"Con base en los **insuficientes resultados** que la norma constitucional y la ley vigentes arrojan como experiencia para la revisión de las previsiones sobre extinción de dominio de nuestra Constitución, y en seguimiento del intercambio de impresiones llevado a cabo por los Senadores y Senadoras de las



Comisiones Unidas en la reunión del día lunes 5 de noviembre en curso, se estimó oportuno plantear lo siguiente:

"...

"b) Precisar que el procedimiento es sobre derechos reales o bienes incorporados al patrimonio de una persona y no sobre su eventual participación o responsabilidad en la comisión de ilícitos, sea para obtener el bien o para utilizarlo en actividades delictivas. **La esencia de la modificación estriba, como ya se mencionó, en si el propietario del bien puede o no acreditar su legítima procedencia.**

"Por otro lado, y para precisar la **excepcionalidad de la figura de la extinción de dominio**, se plantea una enunciación limitada con relación a las investigaciones de ciertas conductas típicas: hechos de corrupción, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, trata de personas, encubrimiento y delitos en materia de hidrocarburos, petroquímicos y petrolíferos. ..."

El texto anterior evidencia que la reforma al artículo 22 constitucional tuvo como propósito que, ante la insuficiencia de resultados de la institución de extinción de dominio, se precisara y **ampliara el catálogo de hechos o conductas delictivas que darían lugar a extinción de dominio de un bien.**

Ese catálogo debía abarcar hechos ilícitos previstos tanto en la legislación federal como en la legislación local, ya que el Poder Reformador de la Constitución tenía como propósito el permitir, a partir del texto constitucional, que se estableciera un procedimiento que ***"bajo las mismas condiciones y formalidades se llevase a cabo en toda la república, tanto en el fuero federal como en el fuero común para las entidades federativas."***

Por ello, el catorce de marzo de dos mil diecinueve, también se reformó el artículo 73, fracción XXX, de la Constitución a fin de quedar como sigue:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...



"**XXX.** Para expedir la **legislación única** en materia procesal civil y familiar, así como **sobre extinción de dominio** en los términos del artículo 22 de esta Constitución."

Inclusive las normas transitorias de la citada reforma constitucional establecen lo siguiente:

"...

"**Transitorios**

"**Primero.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"**Segundo.** El Congreso de la Unión, en un plazo de 180 días posteriores al inicio de vigencia de este decreto expedirá la **legislación nacional única** en materia de extinción de dominio.

"**Tercero.** La Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos, así como **la legislación respectiva del ámbito local**, seguirán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión **expida la legislación nacional única en materia de extinción de dominio que ordena el presente decreto.**

"**Cuarto.** Los procesos en materia de extinción de dominio iniciados con fundamento en la legislación federal y local referida en el artículo transitorio anterior, así como las sentencias dictadas con base en las mismas, **no se verán afectados por la entrada en vigor del presente decreto, y deberán concluirse y ejecutarse conforme al orden constitucional y legal vigente al momento de su inicio.**"

Conforme a lo aquí expuesto, si **la reforma** a los artículos 22 y 73, fracción XXX, de la Constitución tuvo por objeto ampliar la procedencia de la acción de extinción de dominio en lo que concierne a los hechos delictivos con los que deberán estar relacionados los bienes; facultar al Congreso de la Unión para expedir una **legislación única** en la materia que abarcara la procedencia de



la acción tanto en el **fuero federal** como el **fuero común**; y además, en la norma constitucional se establece la procedencia de la acción de extinción de dominio respecto de bienes relacionados con delitos relacionados con hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, robo de vehículos u operaciones con recursos de procedencia ilícita, **sin distinguir** si esas categorias de delitos y conductas típicas son los regulados en las **normas federales** o **locales**, entonces debe concluirse que, tal y como lo alega la accionante, **el párrafo segundo de cada uno de los incisos f), g), h), i) y j), de la fracción V del artículo 1 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio es inconstitucional**.

Esto último, en tanto que en cada uno de esos párrafos se alude a la legislación penal federal, pero **no se hace referencia a las normas equivalentes de los códigos penales de las entidades federativas**, con lo cual, de forma injustificada, **se reducen los supuestos de procedencia constitucional** de la acción de extinción de dominio casi exclusivamente a bienes relacionados con delitos del fuero federal.

En efecto, este Tribunal Pleno advierte que, tal y como lo alega la accionante, en las normas controvertidas **se excluyó** la procedencia de la acción de extinción de dominio **respecto de bienes relacionados con investigación de delitos** por hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, robo de vehículos u operaciones con recursos de procedencia ilícita **previstos en las normas penales locales**, pues si el legislador federal (Congreso de la Unión) hubiera querido establecer la procedencia de la acción en esos casos (respecto de bienes relacionados con delitos previstos en normas locales), habría establecido en cada uno de esos incisos una norma como la contenida en el inciso **k)** de la fracción V del artículo 1 de la ley, referente al delito de "**extorsión**", en el cual se dispuso esto:

"Artículo 1. ...

"V. Los criterios para el destino de los bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia y, en su caso, la destrucción de los mismos.

"Para los efectos de esta ley son hechos susceptibles de la extinción de dominio, de conformidad con el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:



"...

"k) Extorsión.

"Los contemplados en el Código Penal Federal, en el artículo 390 y sus equivalentes en los códigos penales o leyes especiales de las entidades federativas."

Como se ve, en la porción normativa recién transcrita **sí** se estableció **expresamente** que la acción de extinción de dominio sería procedente respecto de bienes relacionados con investigaciones efectuadas con motivo del delito de extorsión, previsto el artículo 390 del Código Penal Federal **y sus equivalentes en los códigos penales o leyes especiales de las entidades federativas**.

Lo expuesto en último término, revela que no se está ante una omisión legislativa, pues el Congreso de la Unión **sí legisló sobre los supuestos de procedencia de extinción de dominio previstos en el párrafo cuarto del artículo 22 constitucional**, sólo que, de manera injustificada, respecto de bienes relacionados con hechos ilícitos tipificados en las legislaciones locales estableció la procedencia expresa sólo en relación con algunos delitos como lo es el de extorsión, previsto en el **inciso k)** de la fracción V del artículo 1; no así respecto a la totalidad de categorías de delitos y conductas típicas indicadas en la norma constitucional.

Por ende, si bien es cierto en la diversa **fracción I** del artículo **1** se establece que la ley que aquí se analiza tiene por objeto regular la extinción de dominio de bienes a favor del Estado por conducto del Gobierno Federal y de las entidades federativas, según corresponda,¹¹ lo cierto es que esa disposición, por sí

¹¹ **"Artículo 1.** La presente ley nacional es reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extinción de dominio, acorde con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y demás instrumentos internacionales que regulan el decomiso, en su vertiente civil que es la materia de esta ley, vinculatorios para el Estado Mexicano. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular:

"I. La extinción de dominio de bienes a favor del Estado por conducto del Gobierno Federal y de las entidades federativas, según corresponda, en los términos de la presente ley."



misma, **no es apta para considerar que en los incisos f), g), h), i) y j), se deban entender ya incluidas las normas locales que prevean las categorías y delitos equivalentes.**

Y no se puede llegar a una conclusión así, debido a que, como ya se destacó, en el **inciso k)** de la fracción **V**, del citado artículo **1**, referente a bienes relacionados con el delito de **extorsión**, la Ley Nacional **sí remite expresamente** tanto al Código Penal Federal **como** a las **normas equivalentes** en los códigos penales o leyes especiales **de las entidades federativas**; mientras que en los demás incisos f), g), h), i) y j) de esa misma fracción V del artículo 1, **no existe una remisión expresa a las legislaciones penales locales equivalentes.**

Por ende, una interpretación sistemática como esa, y que es la que propone la parte demandada y la Fiscalía General de la República para defender la validez de la norma controvertida, no es jurídicamente admisible.

Así, en atención a que el artículo 1, fracción V, incisos f), g), h), i) y j) de la ley nacional, por cuanto hace a la procedencia de la acción de extinción de dominio, de forma injustificada no se ciñe al texto de la norma constitucional, debe decretarse la **invalidez** del **segundo párrafo de cada uno de esos incisos**, a fin de **eliminar la remisión que en cada uno de ellos se hace de forma exclusiva a la legislación penal federal** para que la procedencia de la acción de extinción de dominio se entienda respecto a los delitos y categorías ahí mencionadas, **sea que estén previstas en el fuero federal**, o bien, en el **fuero común** (fuero local).

En atención a lo aquí expuesto, el artículo 1, fracción V, en los incisos f), g), h), i) y j), de la ley impugnada debe entenderse redactado así:

"Artículo 1. La presente ley nacional es reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extinción de dominio, acorde con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y demás instrumentos internacionales que regulan el decomiso, en su vertiente civil que es la materia de esta ley,



vinculatorios para el Estado Mexicano. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular:

" ...

"V. Los criterios para el destino de los bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia y, en su caso, la destrucción de los mismos.

"Para los efectos de esta ley son hechos susceptibles de la extinción de dominio, de conformidad con el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:

" ...

"f) Delitos por hechos de corrupción.

"g) Encubrimiento.

"h) Delitos cometidos por servidores públicos.

"i) Robo de vehículos.

"j) Recursos de procedencia ilícita."

2. Segundo concepto de invalidez (impugnación del artículo 5, segundo párrafo, de la ley).

Tema: Reserva de información.

En el segundo concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce que el artículo 5, párrafo segundo, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio es inconstitucional, ya que, en su opinión, vulnera el derecho humano de acceso a la información y el principio de máxima publicidad, reconocidos en el artículo 6o. de la Constitución y en los numerales 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.



Respecto de dicho precepto, la mencionada Comisión Nacional alega que en el segundo párrafo se establece una reserva absoluta de la información obtenida por el Ministerio Público, lo cual, desde su perspectiva, resulta contrario al derecho de acceso a la información y al principio de máxima publicidad.

Sobre ese tópico, la parte promovente de la acción de inconstitucionalidad expone de manera reiterada que la norma controvertida dispone de forma absoluta, indeterminada y previa que toda la información que obtenga el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio será estrictamente reservada, independientemente de su naturaleza, por lo que establece una prohibición expresa para que ninguna persona física o moral pueda acceder a la información pública gubernamental, lo que implica una regulación contraria a lo que mandata la Norma Fundamental en el artículo 6o.

Asimismo, alega que toda medida legislativa susceptible de restringir o afectar derechos fundamentales debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida y, dice, en el caso ello no acontece debido a que la preparación de la acción de extinción de dominio por parte del Ministerio Público no representa una categoría de información susceptible de ser reservada de modo absoluto, en atención a cuestiones de interés público.

Por tanto, la accionante considera que atendiendo a un test de proporcionalidad, es factible concluir que la norma impugnada no persigue un fin constitucionalmente válido, pues el artículo 6o. de la Constitución no permite establecer, *ex ante*, reservas de información gubernamental de carácter absoluto.

Este motivo de invalidez es **fundado**, ya que **la norma contenida en la primera parte del segundo párrafo del artículo 5o., prevé una medida sobre inclusiva que, de manera general y total, prohíbe el acceso a la información que obtenga el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio.**

El derecho de acceso a la información se encuentra regulado en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual, en lo que aquí importa, dice lo siguiente:



"**Artículo 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

"Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

"El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

"Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

"**A.** Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

"**I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijan las leyes.** En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

"**II.** La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijan las leyes.



"III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

"IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

"V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

"VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

"VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

"VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley. ..."

Este precepto establece que **toda la información** en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal **es pública** y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes.

Por tanto, aun cuando el **derecho de acceso a la información** constituye una **regla general, también se reconocen a nivel constitucional** ciertos supuestos



que operan como **excepciones a esa regla general**; dando lugar a que **la información pueda reservarse o considerarse confidencial, debiendo prevalecer el principio de máxima publicidad.**

En efecto, el artículo 6o. de la Constitución contiene un criterio de clasificación de "**información reservada**", a efecto de proteger el **interés público** y la **seguridad nacional**, y remite a la legislación secundaria respectiva para el desarrollo de los términos específicos en que procedan las excepciones que busquen proteger los bienes constitucionales enunciados como límites al derecho de acceso a la información.

En suma, la publicidad de la información que tienen bajo su resguardo los sujetos obligados del Estado encuentra como **excepción** aquella cuya divulgación pueda generar un perjuicio al interés público o la seguridad nacional.

Sobre este tópico ya se ha pronunciado este **Tribunal Pleno** al resolver la diversa **acción de inconstitucionalidad 73/2017**, y en ese precedente estableció que una norma que prevea una **reserva en la información** será **válida siempre y cuando** atienda a las finalidades previstas en la Constitución y sea proporcional y congruente con los principios constitucionales que se intentan proteger, de manera que **la actualización de una reserva** por comprometer el interés público o la seguridad, **no implica que se pueda establecer a nivel legislativo de manera automática que toda información contenida en expedientes o bases de datos se tenga como reservada. Es decir, no es posible establecer reservas de información ex ante de carácter absoluto.**

En ese sentido, este Alto Tribunal señaló que **los sujetos obligados deben realizar la evaluación en los casos concretos** para establecer la procedencia de una reserva, debiendo **fundar y motivar**, en cada supuesto, **las causas y temporalidades de las reservas.**

Esto último, pues los artículos 100, 103, 104 y 108¹² de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establecen que los sujetos

¹² **Artículo 100.** La clasificación es el proceso mediante el cual el sujeto obligado determina que la información en su poder actualiza alguno de los supuestos de reserva o confidencialidad, de conformidad con lo dispuesto en el presente título.



obligados, para poder configurar información como reservada, además de realizar un **examen casuístico y de justificación** fundado y motivado, deben desarrollar la aplicación de una **prueba de daño**; entendida ésta como **el estándar que implica ponderar la divulgación de la información frente a la actualización de un posible daño al interés o principio que se busca proteger**.

Por tanto, en ese precedente (AI. 73/2017) se consideró que los alcances del principio de máxima publicidad en relación con el derecho de acceso a la información se orientan por tres ejes:

I. El derecho a la información está sometido a un **régimen limitado de excepciones**;

II. La reserva de información por parte de las autoridades deberá responder a una justificación realizada mediante una **prueba de daño**; y,

"Los supuestos de reserva o confidencialidad previstos en las leyes deberán ser acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta ley y, en ningún caso, podrán contravenirla. "Los titulares de las áreas de los sujetos obligados serán los responsables de clasificar la información, de conformidad con lo dispuesto en esta ley, la ley federal y de las entidades federativas."

"Artículo 103. En los casos en que se niegue el acceso a la información, por actualizarse alguno de los supuestos de clasificación, el Comité de Transparencia deberá confirmar, modificar o revocar la decisión. Para motivar la clasificación de la información y la ampliación del plazo de reserva, se deberán señalar las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron al sujeto obligado a concluir que el caso particular se ajusta al supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento. Además, el sujeto obligado deberá, en todo momento, aplicar una prueba de daño. Tratándose de aquella información que actualice los supuestos de clasificación, deberá señalarse el plazo al que estará sujeto la reserva."

"Artículo 104. En la aplicación de la prueba de daño, el sujeto obligado deberá justificar que: I. La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional; II. El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda; y, III. La limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio."

"Artículo 108. Los sujetos obligados no podrán emitir acuerdos de carácter general ni particular que clasifiquen documentos o información como reservada. La clasificación podrá establecerse de manera parcial o total de acuerdo al contenido de la información del documento y deberá estar acorde con la actualización de los supuestos definidos en el presente título como información clasificada. En ningún caso se podrán clasificar documentos antes de que se genere la información. La clasificación de información reservada se realizará conforme a un análisis caso por caso, mediante la aplicación de la prueba de daño."



III. El principio de máxima publicidad es la herramienta para interpretar las disposiciones legales relacionadas con el derecho de acceso a la información.

A partir de esas consideraciones que ya ha desarrollado este Tribunal Pleno en el precedente invocado, es factible advertir que la **primera parte del segundo párrafo del artículo 5o.** de la ley **es inconstitucional.**

El contenido íntegro del artículo 5o. de la ley es el siguiente:

"Artículo 5. Toda la información que se genere u obtenga con relación a esta ley, se regirá en los términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y las correlativas de las entidades federativas, así como las demás disposiciones aplicables.

"La información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial. Las personas que sean citadas en términos del último párrafo del artículo 190 de esta ley, tendrán derecho a conocer la información relacionada con su persona y sus bienes."

De acuerdo con el segundo párrafo de este precepto **toda la información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio** debe mantenerse **"estrictamente reservada"** hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial.

Lo anterior, significa que en el texto del segundo párrafo del artículo 5o. de la ley se contiene una **restricción genérica** y **total** al **acceso a la información** que obtenga el Ministerio Público con motivo de la preparación de la acción de extinción de dominio.

Se expone tal aserto, debido a que en la norma se contienen expresiones como **"la información obtenida por el Ministerio Público"**; lo cual revela que ese enunciado hace referencia a la **totalidad de información**, ya que **no hizo referencia a una específica clase de información**; por ende, el contenido de ese enunciado normativo **impide que la reserva a la información se actualice**



como una **excepción derivada de una valoración casuística** que pueda hacer el sujeto obligado en atención a la información específica que se le solicite.

Aunado a ello, la norma en cuestión establece que la información **será estrictamente reservada** "hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial"; por lo que ello se traduce en que **no exista un límite temporal claro y específico a la reserva que ahí se impone.**

Además, aun atendiendo al artículo 11, párrafo segundo, de la ley, en el cual se establece que el **plazo** para que **caduquen** las **facultades del Ministerio Público** para demandar la extinción de dominio **será de diez años** (contados a partir del día siguiente a aquel en que el Ministerio Público a cargo de un procedimiento penal, informe a la unidad administrativa de la fiscalía responsable de ejercer la acción de extinción de dominio, de la existencia de bienes susceptibles de la aplicación de las disposiciones de esta ley), de cualquier forma dicho plazo (de diez años) **no guardaría correspondencia** con lo establecido en el artículo 101 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en el cual se indica que **la información clasificada como reservada podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de cinco años** y que el periodo de reserva correrá a partir de la fecha en que se clasifica el documento.¹³

En este punto, es importante precisar que **no se soslaya** el hecho de que para efectos de la acción de extinción de dominio **pueda existir información relacionada con la investigación de algún delito**; sin embargo, tal y como se refirió en el precedente que deriva de la acción de inconstitucionalidad 73/2017,

¹³ **Artículo 101.** Los documentos clasificados como reservados serán públicos cuando:

"I. Se extingan las causas que dieron origen a su clasificación;

"II. Expire el plazo de clasificación;

"III. Exista resolución de una autoridad competente que determine que existe una causa de interés público que prevalece sobre la reserva de la información, o

"IV. El Comité de Transparencia considere pertinente la desclasificación, de conformidad con lo señalado en el presente título.

"La información clasificada como reservada, según el artículo 113 de esta ley, podrá permanecer con tal carácter **hasta por un periodo de cinco años**. El periodo de reserva correrá a partir de la fecha en que se clasifica el documento."



si bien es cierto la seguridad pública es una categoría de información susceptible de ser reservada en atención a cuestiones de interés público, también lo es que de conformidad al artículo 6o. de la Constitución **no es posible establecer reservas de información ex ante de carácter absoluto.**

Es decir, la actualización de una reserva por comprometer la seguridad pública como supuesto válido para limitar el acceso a la información, no implica que se pueda establecer a nivel legislativo de manera automática que toda información contenida en expedientes o bases de datos se tenga como reservada.¹⁴

Por ende, atendiendo a las consideraciones expuestas por este Alto Tribunal en el precedente que deriva de la acción de inconstitucionalidad 73/2017, es dable concluir que la primera parte del segundo párrafo del artículo 5o. de la ley es inconstitucional; y, consecuentemente, debe decretarse su **invalidéz.**

Tal conclusión **se confirma** si se efectúa un examen de proporcionalidad.

En efecto, dado que el derecho de acceso a la información **no es absoluto** sino que incluso el artículo 6o. de la Constitución prevé la posibilidad de que la legislación secundaria establezca **medidas que restrinjan o limiten** tal derecho por cuestiones de interés público o seguridad nacional, en el caso es factible efectuar un **examen (test) de proporcionalidad en sentido amplio** a fin de corroborar si la medida contenida en la primera parte del segundo párrafo del artículo 5o. de la ley tiene o no una justificación constitucional.

Al respecto, esta Suprema Corte ha establecido una doctrina sobre el modo de llevar a cabo el examen de proporcionalidad en sentido amplio, que sirve para detectar la inconstitucionalidad de normas generales cuando intervienen con algún derecho fundamental.¹⁵

¹⁴ Sobre este punto, se abunda más adelante al efectuarse un test de proporcionalidad.

¹⁵ Es ilustrativa, la tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.), de la Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 915, con número de registro digital: 2013156, cuyos título, subtítulo y texto son: "TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL. El examen de la constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a



Así, se han desarrollado diversas etapas de examen, a saber:

La primera etapa, consiste en **identificar una finalidad constitucionalmente válida**, o sea, que los fines que persigue el legislador con la medida involucren valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir, como es el caso de los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales.¹⁶

través de un análisis en dos etapas. En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho en cuestión. Dicho en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada efectivamente limita al derecho fundamental. De esta manera, en esta primera fase corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas prima facie o inicialmente por el derecho. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dicha conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección prima facie del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis. En esta segunda fase, debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho. Al respecto, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado test de proporcionalidad. En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada. En este contexto, si la medida legislativa no supera el test de proporcionalidad, el derecho fundamental preservará su contenido inicial o prima facie. En cambio, si la ley que limita al derecho se encuentra justificada a la luz del test de proporcionalidad, el contenido definitivo o resultante del derecho será más reducido que el contenido inicial del mismo." Amparo en revisión 237/2014. Josefina Ricaño Bandala y otros. 4 de noviembre de 2015. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: Arturo Bárcena Zubieta y Ana María Ibarra Olguín.

¹⁶ Es ilustrativa de lo anterior, la tesis 1a. CCLXV/2016 (10a.), de la Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 902, con número de registro digital: 2013143, cuyos título, subtítulo y texto son: "PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA. Para que las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental sean constitucionales, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, además de que debe



La segunda etapa se centra en analizar la **idoneidad de la medida**, y se traduce en identificar en la medida una tendencia hacia el fin constitucionalmente válido.¹⁷

La tercera etapa se refiere al análisis de la **necesidad** de la medida; esto es, radica en **examinar si respecto de ella (la medida) no existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen**, pero además, que **las alternativas importen una intervención de menor intensidad al derecho fundamental que se afronta**.¹⁸

lograr en algún grado la consecución de su fin, y no debe limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Ahora bien, al realizar este escrutinio, debe comen- zarse por identificar los fines que persigue el legislador con la medida, para posteriormente estar en posibilidad de determinar si éstos son válidos constitucionalmente. Esta etapa del análisis presu- pone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental. En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir. En este orden de ideas, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos.". Amparo en revisión 237/2014. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: Arturo Bárcena Zubieta y Ana María Ibarra Olguín.

¹⁷ Es ilustrativa la tesis 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), de la Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 911, con número de registro digital: 2013152, cuyos título, subtítulo y texto son: "SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Para que resul- ten constitucionales las intervenciones que se realicen a un derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Por lo que hace a la idoneidad de la medida, en esta etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador. En este sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador. Finalmente, vale mencionar que la idoneidad de una medida legislativa podría mostrarse a partir de conocimientos científicos o convicciones sociales generalmente aceptadas.". Amparo en revisión 237/2014. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: Arturo Bárcena Zubieta y Ana María Ibarra Olguín.

¹⁸ Es ilustrativa la tesis 1a. CCLXX/2016 (10a.), de la Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 914, con número de registro digital: 2013154 cuyos título, subtítulo y texto son: "TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Para que resulten



En el caso, la medida contenida en la primera parte del segundo párrafo del artículo 5 de la ley, a través de la cual el legislador secundario estableció que *"La información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial"*, **no supera un test de proporcionalidad**.

Lo anterior, debido a que la norma impugnada cumple con las dos primeras gradas de un test de proporcionalidad, pero no la última (necesidad de la medida).

La medida en cuestión supera el requisito relativo a que la restricción persiga un **fin** constitucionalmente válido, porque busca evitar la difusión de información que podría poner en riesgo el **interés público**, en específico, **busca evitar que la divulgación de la información** que recabe el Ministerio Público con motivo de la preparación de la extinción de dominio **frustre la eficacia de la acción misma**.

constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se ha constatado un fin válido constitucionalmente y la idoneidad de la ley, corresponde analizar si la misma es necesaria o si, por el contrario, existen medidas alternativas que también sean idóneas pero que afecten en menor grado el derecho fundamental. De esta manera, el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado. Lo anterior supone hacer un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, es decir, evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto. De esta manera, la búsqueda de medios alternativos podría ser interminable y requerir al Juez constitucional imaginarse y analizar todas las alternativas posibles. No obstante, dicho escrutinio puede acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno. Así, de encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que a su vez intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida por el legislador es inconstitucional. En caso contrario, deberá pasarse a la cuarta y última etapa del escrutinio: la proporcionalidad en sentido estricto." Amparo en revisión 237/2014. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: Arturo Bárcena Zubieta y Ana María Ibarra Olguín.



Al respecto, es importante tomar en cuenta que de la iniciativa de reforma al artículo 22 constitucional presentada el 29 de marzo de 2007, destaca que en la acción de extinción de dominio prevista en la Norma Fundamental se estableció –desde sus orígenes– con el objeto primordial de **mejorar la eficacia en el combate a la delincuencia**, mermando sus recursos materiales;¹⁹ por tanto, resulta evidente que **la acción de extinción de dominio y su eficacia tienen una finalidad de interés público.**

Luego, **tiene cabida una presunción sólida y de peso** para considerar que la persona que es propietaria, poseedora o detentadora de los bienes sobre los que ha de recaer la acción, **en cuanto tenga conocimiento** de que esos bienes son o serán objeto de una acción de extinción de dominio **podría intentar evadir la consecuencia de esa acción y buscaría: ocultar, alterar, dilapidar, deteriorar o mezclar los bienes materia de la acción o incluso simplemente someterlos a un acto traslativo de dominio.**

De ahí que, al pretender evitar que se divulgue información que comprometa o frustre la eficacia de la acción de extinción de dominio, la medida establecida en la norma controvertida **sí persigue un fin constitucionalmente válido.**

Asimismo, la medida es **idónea**, porque para lograr dicho fin clasifica como **estrictamente reservada la información** que recabe el Ministerio Público respecto de bienes relacionados con determinados hechos ilícitos; con lo que se garantiza la eficacia de la acción de extinción de dominio y de las medidas cautelares que eventualmente se soliciten.

No obstante, la medida **no supera el tercer nivel de análisis**, consistente en que la medida sea **necesaria** para lograr ese fin, pues **existen otras alternativas menos lesivas del derecho fundamental de acceso a la información** y que, a la vez, **garantizan el sigilo en la etapa preparatoria de la acción de extinción de dominio.**

¹⁹ Iniciativa de reforma al artículo 22 constitucional presentada por el diputado César Camacho Quiroz el 29 de marzo de 2007.



Se afirma lo anterior, debido a que este Tribunal Pleno advierte que se trata de una **medida sobre inclusiva** que comprende **información que no necesariamente pone en riesgo el interés público y que pudiera ser relevante para el seguimiento, evaluación, control y rendición de cuentas en la materia.**

En ese sentido, el legislador bien pudo incorporar una medida restrictiva del derecho de acceso a la información pero en la cual se delegara a la autoridad respectiva **la obligación de clasificar la información solicitada a partir de una prueba de daño o acotar la norma de tal manera que no "toda la información que recabe el Ministerio Público con motivo de la preparación de la acción de extinción de dominio" sea reservada, sino sólo aquella que efectivamente ponga en riesgo el interés público.**

Al no haberse procedido así, debe concluirse que la norma controvertida no supera un test de proporcionalidad en sentido amplio.

Por ende, sea que se atienda a las premisas desarrolladas en el precedente contenido en la acción de inconstitucionalidad 73/2017; o bien, a un examen de proporcionalidad en sentido amplio, de cualquier modo la conclusión es la misma: el artículo 5, segundo párrafo, es inconstitucional en la porción en que se establece que *"La información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial"*; y debe decretarse su **invalidez.**

Tal declaratoria de invalidez deriva en que si **cualquier persona** (gobernado) quisiera tener **acceso a la información pública** que se genere en alguna de las dos etapas que conforman el proceso de extinción de dominio a que alude el artículo 172 de la ley nacional,²⁰ entonces deberá ceñirse a los mecanismos de acceso a la información y procedimientos que al efecto se prevean en el artículo 6o. de la Constitución y en la leyes reglamentarias como lo es la Ley General

²⁰ "Título tercero

"Del proceso especial de extinción de dominio

"Artículo 172. El procedimiento constará de **dos etapas:**

"I. Una **preparatoria**, que estará a cargo del Ministerio Público para la investigación y acreditación de los elementos de la acción de conformidad a las atribuciones asignadas en la presente ley; y,

"II. Una **judicial**, que comprende las fases de admisión, notificación, contestación de la demanda, audiencia inicial, audiencia principal, recursos y ejecución de la sentencia."



de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás leyes especiales (federales o locales) en la materia.

Finalmente, es importante destacar que en diversos precedentes como son, por ejemplo, los que derivan de las acciones de inconstitucionalidad 109/2019 y 56/2018, este Tribunal Pleno **ha analizado la validez de normas que establecen reservas de información**; y, en esos precedentes, **a fin de preservar las normas cuestionadas y evitar su deceso jurídico, ha efectuado una interpretación sistemática de tales disposiciones** (las que prevén reservas de información) en relación con las leyes aplicables en materia de transparencia y acceso a la información.

Sin embargo, aquí no es posible efectuar una interpretación sistemática de la primera parte del segundo párrafo del artículo 5 de la ley controvertida, en relación con las leyes aplicables en materia de transparencia y acceso a la información; pues la finalidad de la porción normativa impugnada es la de establecer reglas de derecho específicas en lo concerniente al acceso a la información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio.

Esas reglas de derecho específicas para la información que recabe el Ministerio Público en la fase preparatoria de la acción de extinción de dominio, como ya se explicó, se centran en señalar que **toda la información** obtenida por el Ministerio Público en esa etapa:

1. Debe considerarse "**estrictamente reservada**"; y,
2. La "estricta reserva" **permanecerá hasta que esa información sea presentada ante la autoridad jurisdiccional.**

De este modo, si en el propio artículo 5, párrafo primero, el legislador federal estableció como regla general que toda la información (sic) que se genere u obtenga con relación a la Ley –Nacional de Extinción de Dominio–, se registrará en los términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y las correlativas de las entidades federativas, así como las demás disposiciones aplicables; pero en el segundo párrafo incorporó las reglas específicas de reserva de información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la



acción; **entonces es factible concluir que el legislador claramente pretendió dar un tratamiento distinto a la información que recabe la autoridad ministerial durante la etapa preparatoria de la acción.**

Es decir, si el legislador hubiera querido que la información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio se rigiera exactamente en los mismos términos que ya se indican en las leyes aplicables en materia de transparencia y acceso a la información; **sólo hubiera incorporado la norma contenida en el primer párrafo del artículo 5 de la ley**, y ya no hubiera agregado la diversa establecida en la primera parte del segundo párrafo de ese mismo precepto (porción impugnada).

Por eso mismo, no sería jurídicamente acertado que este Tribunal Pleno solucione el problema jurídico que plantea la Comisión actora, diciendo que la primera parte del segundo párrafo del artículo 5 debe interpretarse de forma sistemática con las leyes aplicables en materia de transparencia y acceso a la información; **pues sostener una postura jurídica como esa, derivaría en hacer redundante el contenido del artículo 5 de la ley.** Sería tanto como aseverar que en ese mismo precepto, en dos párrafos consecutivos, se prevén dos normas que tienen exactamente el mismo propósito: remitir a las leyes aplicables en materia de transparencia y acceso a la información.

La primera derivaría de la remisión expresa que se hace en el primer párrafo; la segunda, emanaría de la interpretación sistemática que hiciera este Tribunal Pleno del segundo párrafo de ese artículo 5.

Aunado a lo anterior, la norma establecida en la segunda parte del artículo 5, cuya invalidez se reclama, como ya se explicó antes, dispone que la "estricta reserva" permanecerá hasta que la información que obtenga el Ministerio Público sea presentada ante la autoridad jurisdiccional; y ello determina que **no guarde correspondencia** con lo señalado en el artículo 101 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en el cual se indica que **la información clasificada como reservada podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de cinco años** y que el periodo de reserva correrá a partir de la fecha en que se clasifica el documento.²¹

²¹ **"Artículo 101.** Los documentos clasificados como reservados serán públicos cuando:



Esto es, dado que **uno y otro enunciado normativo** (el previsto en la norma impugnada y el contenido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública) **no son coincidentes**, debido a que no parten del mismo parámetro temporal para la reserva de información; no es factible decir que el problema jurídico que plantea la Comisión actora se soluciona sólo a partir de una interpretación sistemática como se ha hecho en los precedentes citados (acciones de inconstitucionalidad 109/2019 y 56/2018).

3. Tercer concepto de invalidez (Impugnación de los artículos 2, fracción XIV; 7, fracciones I, II, IV y V; 9 en su totalidad y en particular los incisos 2 y 4; y 15 de la ley).

Tema: Elementos de la acción de extinción de dominio.

En el tercer concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos controvierte la constitucionalidad de los artículos **2, fracción XIV; 7, fracciones I, II, IV y V; 9**, en su totalidad y en particular los incisos **2 y 4; y 15**, todos de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

Los preceptos impugnados, establecen:

"Artículo 2. Para efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"XIV. Legítima procedencia: El origen o la obtención lícita de los bienes, o bien, el uso o destino lícito de los bienes vinculados al hecho ilícito."

¹I. Se extingan las causas que dieron origen a su clasificación;

²II. Expire el plazo de clasificación;

³III. Exista resolución de una autoridad competente que determine que existe una causa de interés público que prevalece sobre la reserva de la información, o

⁴IV. El Comité de Transparencia considere pertinente la desclasificación, de conformidad con lo señalado en el presente título.

"La información clasificada como reservada, según el artículo 113 de esta ley, podrá permanecer con tal carácter **hasta por un periodo de cinco años**. El periodo de reserva correrá a partir de la fecha en que se clasifica el documento."



"**Artículo 7.** La acción de extinción de dominio procederá sobre aquellos bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse, en particular, bienes que sean **instrumento, objeto** o producto de los hechos ilícitos, sin perjuicio del lugar de su realización, tales como:

"I. Bienes que provengan de la transformación o conversión, parcial o total, física o jurídica del producto, instrumentos u objeto material de hechos ilícitos a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución;

"II. Bienes de procedencia lícita utilizados para ocultar otros bienes de origen ilícito, o mezclados material o jurídicamente con bienes de ilícita procedencia;

"...

"IV. Bienes de origen lícito cuyo valor sea equivalente a cualquiera de los bienes descritos en las fracciones anteriores, cuando no sea posible su localización, identificación, incautación, aseguramiento o aprehensión material;

"V. Bienes utilizados para la Comisión de hechos ilícitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad por cualquier medio o tampoco hizo algo para impedirlo."

"**Artículo 9.** Los elementos de la acción de extinción de dominio son:

"1. La existencia de un hecho ilícito;

"2. La existencia de algún bien de origen o destinación ilícita;

"3. El nexo causal de los dos elementos anteriores, y

"4. El conocimiento que tenga o deba haber tenido el titular, del destino del bien al hecho ilícito, o de que sea producto del ilícito. Este elemento no se tendrá por cumplido cuando se acredite que el titular estaba impedido para conocerlo."

"**Artículo 15.** Se presumirá la buena fe en la adquisición y destino de los bienes. Para gozar de esta presunción, la parte demandada y la o las personas



afectadas, dependiendo de las circunstancias del caso, deberán acreditar suficientemente, entre otras:

"I. Que consta en documento, de fecha cierta y anterior a la realización del hecho ilícito, de conformidad con la normatividad aplicable;

"II. Que oportuna y debidamente se pagaron los impuestos y contribuciones causados por los hechos jurídicos en los cuales funde su buena fe, o justo título;

"III. Que el bien susceptible de la acción de extinción de dominio fue adquirido de forma lícita y en el caso de la posesión, que esta se haya ejercido además el derecho que aduce de forma continua, pública y pacífica. La publicidad se establecerá a través de la inscripción de su título en el registro público de la propiedad correspondiente, siempre que ello proceda conforme a derecho y en otros casos, conforme a las reglas de prueba;

"IV. La autenticidad del contrato con el que pretenda demostrar su justo título, con los medios de prueba idóneos, pertinentes y suficientes para arribar a una convicción plena del acto jurídico y su licitud;

"V. El impedimento real que tuvo para conocer que el bien afecto a la acción de extinción de dominio fue utilizado como instrumento, objeto o producto del hecho ilícito o bien, para ocultar o mezclar bienes producto del hecho ilícito;

"VI. En caso de haberse enterado de la utilización ilícita del bien de su propiedad, haber impedido o haber dado aviso oportuno a la autoridad competente.

"Se entenderá por aviso oportuno, el momento en el cual la parte demandada o la persona afectada, hace del conocimiento a la autoridad competente por cualquier medio que deje constancia, de la comisión de conductas posiblemente constitutivas de los ilícitos materia de la extinción de dominio, en el bien del que sea titular, poseedor o tengan algún derecho sobre él, siempre y cuando se realice antes de su conocimiento de la investigación, la detención, el aseguramiento u otras diligencias necesarias para el resguardo de los detenidos o bienes; o,



"VII. Cualquier otra circunstancia análoga, de conformidad con la normatividad aplicable.

"En cualquier momento del proceso, el Juez permitirá que la parte demandada o la o las personas afectadas acrediten los supuestos anteriores, en todo acto jurídico relacionado con los bienes objeto de la acción de extinción de dominio."

Al respecto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce que las normas recién transcritas contravienen el texto constitucional en tanto que, conforme a la actual redacción del artículo 22 de la Constitución, la acción de extinción de dominio sólo resulta procedente respecto de bienes cuya **procedencia** no sea legítima y, además, se relacionen con los delitos que en el texto constitucional se mencionan.

Sin embargo, dice la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los preceptos antes transcritos exceden la norma constitucional al permitir la viabilidad de la acción de extinción de dominio no sólo respecto de bienes cuya **procedencia** no sea legítima sino también respecto de bienes cuyo **uso** o **destino** se relacione con hechos ilícitos.

Esto es, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos expone que la "**legítima procedencia**" de los bienes a que alude la Constitución **no comprende** ni el **uso** ni el **destino** de los bienes.

Insiste en que los artículos **2, fracción XIV; 7, fracciones I, II, IV y V; 9, y 15**, de la referida ley nacional, al establecer la procedencia de la acción de extinción de dominio respecto de **bienes** que sean **instrumento** u **objeto** de hechos ilícitos, esto es, al aludir al **uso** o **destino**, transgreden los límites constitucionales; vulnerando el derecho a la seguridad jurídica y los principios de legalidad y supremacía constitucional.

Este concepto de invalidez es **parcialmente fundado**.

Antes de proceder a demostrar tal aserto, conviene precisar que el análisis de los artículos cuya constitucionalidad se controvierte en este tercer concepto de



invalidez se hará, por cuestión de método, en un orden distinto al propuesto por la accionante.

Asimismo, previo a dar respuesta específica a cada uno de los **conceptos de invalidez** que se relacionan con los **elementos de la acción de extinción de dominio**, es conveniente hacer un **comparativo** entre la anterior y la actual redacción del artículo 22 constitucional, pues ello permitirá advertir que la reforma de ese precepto constitucional **fue radical**; y, por ende, ello **no permitía al legislador federal traer a la ley nacional la misma regulación que había en la legislación anterior** (tanto en la Constitución como en la Ley Federal de Extinción de Dominio abrogada).

Por la misma razón, **este Tribunal Pleno tampoco puede simplemente aplicar la doctrina jurisprudencial que se creó bajo la vigencia de la anterior normatividad en esa materia** (extinción de dominio); pues no sería acorde con el nuevo diseño constitucional de la institución de que se habla.

Así, tenemos que el anterior y el actual texto del artículo 22 de la Constitución es el siguiente:

Artículo 22 constitucional (Antes de la reforma publicada en el D.O.F. el 14 de marzo de 2019)	Artículo 22 constitucional (Texto vigente a partir de la reforma publicada en el D.O.F. el 14 de marzo de 2019)
<p>"Artículo 22. ...</p> <p>"En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:</p> <p>"I. Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal;</p> <p>"II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas y enriquecimiento ilícito, respecto de los bienes siguientes:</p>	<p>"Artículo 22.</p> <p>...</p> <p>(Reformado, D.O.F. 14 de marzo de 2019)</p> <p>"No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete la autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del</p>



"a) Aquellos que sean **instrumento, objeto o producto del delito**, aun cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el **hecho ilícito** sucedió.

"b) Aquellos que no sean instrumento, objeto o producto del delito, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito, **siempre y cuando se reúnan los extremos del inciso anterior**.

"c) Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, **si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo**.

"d) Aquellos que estén intitulados a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño.

"III. Toda persona que se considere afectada podrá interponer los recursos respectivos para demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedida para conocer la utilización ilícita de sus bienes."

artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.

(Adicionado, D.O.F. 14 de marzo de 2019)
"La acción de extinción de dominio se ejercerá por el Ministerio Público a través de un procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil y autónomo del penal. Las autoridades competentes de los distintos órdenes de gobierno le prestarán auxilio en el cumplimiento de esta función. La ley establecerá los mecanismos para que las autoridades administren los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios, para que la autoridad lleve a cabo su disposición, uso, usufructo, enajenación y monetización, atendiendo al interés público, y defina con criterios de oportunidad el destino y, en su caso, la destrucción de los mismos.

(Adicionado, D.O.F. 14 de marzo de 2019)
"Será **procedente sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con las investigaciones derivadas de hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos**.

(Adicionado, D.O.F. 14 de marzo de 2019)
"A toda persona que se considere afectada, se le deberá garantizar el acceso a los medios de defensa adecuados para demostrar la procedencia legítima del bien sujeto al procedimiento."



El texto de ambos preceptos permite, en primer lugar, constatar que **la acción de extinción de dominio** es una **acción** que, desde su incorporación al sistema jurídico mexicano, se ha encontrado establecida directamente en la Constitución.

Inclusive el artículo 22 de la Norma Fundamental prevé los **elementos de la acción** y señala los casos en que procede la declaratoria de extinción de dominio; por tanto, **se puede afirmar que esta acción no sólo está establecida en la Constitución, sino que sus elementos tienen una configuración constitucional**.

La propia lectura de ambos preceptos permite advertir que la acción de extinción de dominio debe ser entendida como una facultad o poder del Estado para solicitar a un Juez que se apliquen en su favor bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.

Ahora bien, una somera comparación entre el anterior y el actual diseño constitucional de la extinción de dominio pone en relieve no sólo que los **casos de procedencia** se ampliaron en la reforma acaecida en el año 2019 (pues ahora procede respecto de bienes relacionados con categorías de delitos y hechos ilícitos que antes no se consideraban para efectos de la extinción de dominio, como son los delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, por mencionar sólo un ejemplo), sino que incluso **los elementos de la acción que deben demostrarse en juicio son distintos**.

Así es, **anteriormente** esos **elementos** que se desprendían del artículo 22 constitucional **–previo a su reforma–** eran estos:

1. Que tuvieron lugar los **hechos ilícitos** que se adecuaban a la descripción normativa de los delitos mencionados, de acuerdo con la legislación penal que era aplicable para juzgarlos;

2. Que los **bienes** objeto del juicio fueron **instrumento, objeto o producto de los delitos** citados en la Constitución; y,



3. En el supuesto de que los bienes se hayan utilizado para la comisión de delitos por parte de un tercero, el representante social deberá aportar datos que razonablemente permitan sostener que ello se realizó con **conocimiento del propietario de los bienes**.

Es decir, conforme a la **anterior norma constitucional** (la vigente hasta antes de 14 de marzo de 2019) para que la acción de extinción de dominio resultara fundada era necesario que se **acreditaran aspectos netamente penales** como lo es el "**cuerpo del delito**" (sic);²² y, para el caso en que el bien hubiere sido utilizado por un tercero para la comisión del ilícito, incluso era necesaria la demostración de **elementos "subjetivos"** tales como el "**conocimiento**" **del propietario de los bienes** de que **éstos eran utilizados para la comisión del delito en cuestión**.

Sin embargo, con motivo de la reforma al artículo 22 de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2019, los **elementos de la acción de extinción cambiaron radicalmente**, pues, **a fin de desvincularla aún más de la materia penal y acercarla a la materia civil**, el **texto constitucional ya no exige**, como condición para que prospere la acción, la **acreditación de aspectos que atañen a la materia penal** como lo es el "**cuerpo del delito**" (hecho ilícito penal).

Tampoco exige la demostración de elementos **subjetivos** como lo era el "**conocimiento**" **del propietario de los bienes** de que **éstos eran utilizados para la comisión del delito en cuestión**.

En ese sentido, el **actual artículo 22 constitucional** señala **expresamente** que la acción de extinción de dominio resultará fundada siempre que **concurran** los siguientes **elementos**:

a) Que la acción de extinción de dominio se ejerza sobre bienes de carácter patrimonial.

²² Se emplea la expresión "cuerpo del delito", en atención a que la abrogada Ley Federal de Extinción de Dominio la ocupara para referirse a la acreditación del hecho ilícito penal.



b) Que los **bienes de carácter patrimonial** materia de la acción **estén relacionados con la investigación de alguno de los hechos ilícitos enunciados de manera limitada** en el cuarto párrafo del artículo 22 constitucional (*hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos*); **y, además,**

c) Que respecto de los bienes sobre los que se ejerza la acción de extinción de dominio **no esté acreditada la "legítima procedencia" de ellos.**

Estos elementos de la acción que, se insiste, fueron precisados (incorporados) por el Poder Reformador **directamente en la Norma Fundamental**, revelan que **conforme al nuevo diseño constitucional de la acción de extinción de dominio** el hecho de que un bien esté relacionado con la investigación de hechos ilícitos como **instrumento u objeto** del delito, **ya no es suficiente para que proceda la acción**, pues además, es **imprescindible que no esté acreditada la legítima procedencia de los bienes.**

También es importante dejar precisado desde ahora que tales **elementos de la acción de extinción de dominio** son de **aplicación estricta**, no sólo **por su configuración constitucional**, sino porque corresponden a un **régimen de excepción** que implica la restricción de derechos de los gobernados (particularmente el derecho de propiedad) pues de lo contrario se correría el riesgo de que autoridades distintas al Poder Reformador de la Constitución variaran ese **régimen de excepción.**

Una vez establecidas estas bases generales sobre los **elementos de la acción de extinción de dominio** y su **actual configuración constitucional**, se pasa a dar respuesta a los conceptos de invalidez en los que se controvierten los artículos **2, fracción XIV; 7, fracciones I, II, IV y V; 9, en su totalidad y especialmente los incisos 2 y 4;** así como el artículo **15**, todos de la ley nacional.

En el entendido que **estas bases generales se irán precisando con mayor detalle** al examinar los preceptos de la ley nacional controvertidos, materia de este apartado.



3.1. Estudio de la validez del artículo 2, fracción XIV, de la ley.

Es **fundado** el tercer concepto de invalidez **en la parte que se impugna el artículo 2, fracción XIV**, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

Lo anterior, pues tal y como lo aduce la Comisión actora, el artículo 2, fracción XIV, de la ley considera como parte de la definición o concepto de "**legítima procedencia**" el **uso** o **destino** de los bienes vinculados al hecho ilícito.

Dicho precepto es de la literalidad siguiente:

"**Artículo 2.** Para efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"**XIV. Legítima procedencia:** El origen o la obtención lícita de los bienes, o bien, **el uso o destino lícito** de los bienes vinculados al hecho ilícito."

Basta la lectura de este precepto para advertir que en él se incorporan como parte del concepto de "**Legítima procedencia**" aspectos relativos al **uso** o **destino** lícito de los bienes materia de la acción de extinción de dominio.

Sin embargo, de acuerdo con el artículo 22 constitucional, el **uso** o **destino** de los bienes sobre los que se ejerce la acción de extinción de dominio **son aspectos que atañen al segundo de los elementos de la acción antes precisados** (que los bienes de carácter patrimonial materia de la acción estén relacionados con la investigación de alguno de los hechos ilícitos enunciados de manera limitada en el cuarto párrafo del artículo 22 constitucional) pero **no forma parte del tercer elemento** de la pretensión (no acreditación de la legítima procedencia).

En efecto, el vocablo "**procedencia**" que se emplea en la norma constitucional referida es **claro y no da lugar a confusión alguna**, pues basta atender a una mera **interpretación gramatical** para advertir que por "**procedencia**" debe entenderse al **origen, fuente, nacimiento o causa**.



Así es, de acuerdo al Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, "**procedencia**" significa **origen, principio** de donde **nace** o se **deriva** algo.²³

En consecuencia, el artículo 22 de la Constitución, al establecer como requisito de la acción de extinción de dominio que **no esté acreditada la legítima procedencia de los bienes** sobre los que se ejerce dicha acción, tal elemento implica **la ausencia en la demostración del legítimo origen de los bienes, no así al uso o destino de éstos.**

Lo aquí expuesto se confirma si se atiende a una interpretación teleológica objetiva de la norma constitucional.

Cierto, como ya se indicó en párrafos que anteceden, de acuerdo con el actual texto del artículo 22 de la Norma Fundamental, el **segundo elemento** de la acción de extinción de dominio consiste en que el Ministerio Público acredite que los **bienes de carácter patrimonial** materia de la acción **estén relacionados con la investigación de alguno de los hechos ilícitos enunciados de manera limitada** en el cuarto párrafo del artículo 22 constitucional (*hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos*).

Aunque más adelante se abundará al respecto, desde ahora conviene precisar que el que "**un bien esté relacionado con la investigación de algún hecho ilícito**", no implica demostrar el **hecho ilícito**, sino **sólo la identidad del bien materia de extinción de dominio con el que es objeto de una investigación** sustanciada con motivo de alguno de los delitos previstos de manera taxativa en el párrafo cuarto del artículo 22 constitucional.

Es decir, el elemento "**relación** (vinculación) **de los bienes patrimoniales** con la investigación de un hecho ilícito" implicará, **demostrar, por ejemplo**, que

²³ <https://dle.rae.es/procedencia>; vocablo: "procedencia".



en una investigación de un delito los bienes patrimoniales materia de la acción, son considerados como instrumento u objeto del hecho ilícito de que se trate o que fueron empleados para ocultar o mezclar bienes producto de un hecho ilícito penal. Evidentemente el estándar probatorio en la acción de extinción de dominio será distinto al de la materia penal.

Por tanto, **conforme al sentido más razonable de la norma** contenida en el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución, los aspectos atinentes a si el bien sobre el cual se ejerce la acción de extinción de dominio constituye o no un **instrumento u objeto** de alguno de los **hechos ilícitos ahí mencionados son tópicos que corresponden al segundo elemento de la acción** (Que los bienes de carácter patrimonial materia de la acción **estén relacionados** con la investigación de alguno de los hechos ilícitos enunciados de manera limitada en el cuarto párrafo del artículo 22 constitucional), pero **no forman parte del tercer elemento** de la pretensión (**no acreditación de la legítima procedencia**).

Sostener una postura contraria a lo que aquí se expone, esto es, considerar que la **legítima procedencia** implica la demostración no sólo de la **legítima obtención del bien** sino que este elemento (la legítima procedencia) también conlleva la demostración de aspectos tales como el **uso o destino lícito** del bien en cuestión, llevaría al ilógico de considerar que **la procedencia del bien** materia de la acción de extinción de dominio **y su relación con la investigación de alguno de los hechos ilícitos enunciados de manera limitada en todos los casos** son en realidad un mismo elemento.

Afirmación esta última que resulta insostenible, pues uno y otro elemento de la acción tiene una finalidad distinta; asimismo, la carga de la prueba recae en diferente sujeto.

El elemento relativo a que los **bienes de carácter patrimonial** materia de la acción **estén relacionados con la investigación de alguno de los hechos ilícitos enunciados de manera limitada** en el cuarto párrafo del artículo 22 constitucional, busca resguardar la seguridad jurídica de las personas al precisar la excepcionalidad de la figura de la extinción de dominio, al plantear una enunciación limitada de supuestos para su procedencia, justificados en la grave transgresión que implican en el orden público (*hechos de corrupción, encubrimiento,*



delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos).

La carga de acreditar este segundo elemento de la acción recae en la parte **actora**, pues es el Ministerio Público quien deberá demostrar su afirmación (hecho positivo) consistente en que los bienes sobre los que ejerce la acción de extinción de dominio están relacionados con investigaciones derivadas de algunos de los hechos ilícitos antes señalados.

En cambio, el **tercer elemento de la acción**, consistente en que respecto de los bienes sobre los que se ejerza la acción de extinción de dominio **no esté acreditada la "legítima procedencia" de ellos**, busca tutelar el **derecho fundamental al debido proceso**, ya que garantiza que toda persona demandada o que pudiera ser afectada por un procedimiento de extinción de dominio tenga la posibilidad de acreditar el legítimo origen de los bienes y así librarlos de la extinción de dominio a favor del Estado.

Lo aquí expuesto en relación con la finalidad de cada elemento de la acción y la distribución de cargas probatorias, se confirma si se analiza al **proceso legislativo** que culminó en la reforma y adición del artículo 22 constitucional, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de marzo de dos mil diecinueve, pues en el dictamen formulado por la Cámara Revisora (Cámara de Senadores del Congreso de la Unión),²⁴ el quince de noviembre de dos mil dieciocho, en lo que interesa, se dijo esto:

"Justificación del proyecto de decreto.

"Con base en los insuficientes resultados que la norma constitucional y la ley vigentes arrojan como experiencia para la revisión de las previsiones sobre

²⁴ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos Segunda, en relación con la minuta con proyecto de decreto que REFORMA el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Extinción de Dominio; publicado en la Gaceta Número LXIV/1PP0-49/86117.



extinción de dominio de nuestra Constitución, y en seguimiento del intercambio de impresiones llevado a cabo por los Senadores y Senadoras de las Comisiones Unidas en la reunión del día lunes 5 de noviembre en curso, se estimó oportuno plantear lo siguiente:

"a) Precisar la naturaleza civil del procedimiento y su autonomía del procedimiento penal.

"...

"Hoy la carga de la prueba en un procedimiento presuntamente autónomo del proceso penal, pero con reglas de los procedimientos penales, implica acreditar fuera de cualquier duda razonable que el bien se obtuvo mediante la comisión de un delito o que se utilizó para la comisión de delitos; *a contrario sensu* la reforma establecería la carga probatoria con estándares de probabilidad razonable en quien se asuma o conduzca como propietario del bien. Tendría que probar la procedencia legítima del bien. Y el Ministerio Público no tendría que probar el cuerpo del delito o, en su desarrollo último, la conducta delictiva.

"b) Precisar que el procedimiento es sobre derechos reales o bienes incorporados al patrimonio de una persona y no sobre su eventual participación o responsabilidad en la comisión de ilícitos, sea para obtener el bien o para utilizarlo en actividades delictivas. La esencia de la modificación estriba, como ya se mencionó, en si el propietario del bien puede o no acreditar su legítima procedencia.

"Por otro lado, y para precisar la excepcionalidad de la figura de la extinción de dominio, se plantea una enunciación limitada con relación a las investigaciones de ciertas conductas típicas: hechos de corrupción, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, trata de personas, encubrimiento y delitos en materia de hidrocarburos, petroquímicos y petrolíferos.

"...

"c) Preservar la previsión vigente en el sentido de que toda persona que pudiera ser afectada por un procedimiento de extinción de dominio, tenga a su



disposición los recursos legales para acreditar la procedencia legítima de sus bienes."

Es por estas razones que, como ya se indicó, los aspectos atinentes al **uso** o **destino** del bien sobre el cual se ejerce la acción de extinción de dominio (es decir, si el bien constituye o no un **instrumento, objeto o producto** de alguno de los **hechos ilícitos ahí mencionados**) **son aspectos que conciernen al segundo elemento de la acción** (que los bienes de carácter patrimonial materia de la acción estén relacionados con la investigación de alguno de los hechos ilícitos enunciados de manera limitada en el cuarto párrafo del artículo 22 constitucional) pero **no forman parte del tercer elemento** de la pretensión (no acreditación de la legítima procedencia).

Y es que, como ya se apuntó en párrafos precedentes, **los elementos de la acción de extinción de dominio** fueron precisados (incorporados) por el Poder Reformador **directamente en el artículo 22 de la Norma Fundamental**, cuyo contenido revela que, **conforme al nuevo diseño constitucional de la acción de extinción de dominio**, el hecho de que **un bien esté relacionado con la investigación de hechos ilícitos como instrumento u objeto del delito, ya no es suficiente para que proceda la acción**, pues además, es **imprescindible que no esté acreditada la legítima procedencia de los bienes**.

De ahí que tal y como lo refiere la parte promovente de la presente acción de inconstitucionalidad, el artículo 2, fracción XIV, de la ley impugnada **no se ajusta al texto constitucional** y, por ende, debe declararse su invalidez, por cuanto hace a la expresión siguiente: "***o bien, el uso o destino lícito de los bienes vinculados al hecho ilícito;***".

En consecuencia, tal precepto debe leerse así:

"**Artículo 2.** Para efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"**XIV. Legítima procedencia:** El origen o la obtención lícita de los bienes."



3.2. Estudio de la validez del artículo 9 de la ley.

Dentro del tercer concepto de invalidez, la parte promovente controvierte también la constitucionalidad del **artículo 9, de forma general (total) y en específico** los incisos 2 y 4 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio; ello en atención a que, dice, en dicho precepto también se extralimitan las fronteras constitucionales sobre la procedencia de la figura de extinción de dominio.

El artículo 9 de la ley controvertida, dispone:

"Artículo 9. Los elementos de la acción de extinción de dominio son:

"1. La existencia de un **hecho ilícito**;

"2. La existencia de algún bien de origen **o destinación ilícita**;

"3. El nexo causal de los dos elementos anteriores; y,

"4. El conocimiento que tenga o deba haber tenido el titular, del destino del bien al hecho ilícito, o de que sea producto del ilícito. Este elemento no se tendrá por cumplido cuando se acredite que el titular estaba impedido para conocerlo."

El organismo accionante **controvirtió la constitucionalidad del artículo 9** (y de otros preceptos) bajo el argumento de que en la ley nacional **se extralimitan las fronteras constitucionales sobre la procedencia de la figura de extinción de dominio**, e incluso alega que en la ley nacional se incorporan **elementos para la procedencia de la acción de extinción de dominio que no establece el artículo 22 constitucional, por lo que va más allá del texto y alcance de la Norma Suprema**, entonces, conforme al *petitum* y la *causa petendi* hecha valer por la parte accionante, lo procedente es que este Alto Tribunal, analice íntegramente si el artículo 9 que se impugna, prevé o no mayores elementos para la procedencia de la acción.²⁵

²⁵ Tanto el *petitum*, como la *causa petendi* se extraen del contenido integral de la demanda relativa a la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa.



Y, al respecto, este Tribunal Pleno advierte que la anterior alegación es **fundada en su causa de pedir** ya que, en efecto, dicho numeral **excede el Texto Constitucional en lo tocante a la procedencia de la acción de extinción de dominio, tal y como se demuestra a continuación:**

3.2.1. Análisis de la validez del inciso 1 del artículo 9 de la ley.

En primer lugar, en el inciso 1 se establece como un elemento de la acción de extinción de dominio "**La existencia de un hecho ilícito**".

Y, como ya se ha explicado y evidenciado, el artículo 22 constitucional describe cuáles son los tres elementos de la acción que se deben demostrar para que proceda la extinción del dominio de un bien; y dentro de ellos **no se encuentra la "acreditación de un hecho ilícito"**.

Así es, el artículo 22 de la Norma Fundamental, en lo que interesa, dispone:

"Artículo 22.

"La acción de extinción de dominio se ejercerá por el Ministerio Público a través de un procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil y autónomo del penal.

"...

"Será **procedente** sobre **bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con las investigaciones derivadas de hechos de** corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos. ..."

Como se puede advertir, el elemento que **sí** está previsto en la norma constitucional es el relativo a que los **bienes de carácter patrimonial** materia de la acción **estén relacionados con la investigación de alguno de los hechos ilícitos enunciados de manera limitada** en el cuarto párrafo del artículo 22 constitucional.



Sin embargo, una cosa es acreditar el "**hecho ilícito**" y otra muy distinta es demostrar que "***un bien está relacionado con la investigación de algún hecho ilícito***".

Lo primero, esto es, el "**hecho ilícito**" para efectos de la extinción de dominio, conforme a la anterior legislación (**legislación de extinción de dominio abrogada**) implicaba acreditar el "**cuerpo del delito**", es decir, el conjunto de **elementos objetivos** o **externos que constituyen la materialidad del hecho que la ley señale como delito**, así como los **elementos normativos**, en el caso de que la descripción típica lo requiera.²⁶

Lo segundo, esto es, que "***un bien está relacionado con la investigación de algún hecho ilícito***", **no** conlleva la demostración del hecho ilícito, sino **sólo la identidad del bien materia de extinción de dominio con el que es objeto de una investigación en materia penal** sustanciada con motivo de alguno de los delitos previstos de manera taxativa en el párrafo cuarto del artículo 22 constitucional.

Lo que aquí se precisa se traduce en que, de acuerdo al **actual** texto del párrafo cuarto del **artículo 22 constitucional** previamente transcrito, en un proceso de naturaleza civil como lo es el juicio de extinción de dominio, **el Ministerio Público no tiene la carga de demostrar los elementos del hecho ilícito** (o lo que conforme a la abrogada Ley Federal de Extinción de dominio era el "**cuerpo del delito**"); **el cual es un aspecto netamente penal**, sino sólo tiene que acreditar que el bien sobre el cual recae la acción –de extinción de dominio– está relacionado con una investigación penal instaurada con motivo de algún delito como: *Delitos por hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de*

²⁶ **Ley Federal de Extinción de Dominio (abrogada)**

"**Artículo 2.** Para efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"**II. Cuerpo del delito. Hecho ilícito** a que se refiere el inciso a) de la fracción II del artículo 22 constitucional, en relación con el párrafo segundo del artículo 168 del Código Federal de Procedimientos Penales. Para efectos de lo dispuesto por el artículo 8, fracción III, el cuerpo del delito deberá acreditarse en términos de lo establecido por el artículo 45, fracción III. ..."



procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.

Esto se corrobora con lo precisado en consideraciones anteriores en las cuales incluso se destacó que del proceso legislativo de reforma al artículo 22 constitucional, se advierte que la intención del Poder Reformador de la Constitución fue que **el Ministerio Público no tuviera que probar el "cuerpo del delito"**. **Lo cual, además, es acorde con la intención reiterada de dicho Poder Reformador, de que la reforma constitucional buscaba alcanzar una real autonomía del proceso civil de extinción de dominio respecto del procedimiento penal.**

Para corroborar lo que aquí se afirma, conviene tener presente una vez más el contenido del dictamen formulado por la Cámara Revisora (Cámara de Senadores del Congreso de la Unión), el quince de noviembre de dos mil dieciocho, cuya parte conducente, dice:

"Justificación del proyecto de decreto.

"Con base en los insuficientes resultados que la norma constitucional y la ley vigentes arrojan como experiencia para la revisión de las previsiones sobre extinción de dominio de nuestra Constitución, y en seguimiento del intercambio de impresiones llevado a cabo por los Senadores y Senadoras de las Comisiones Unidas en la reunión del día lunes 5 de noviembre en curso, se estimó oportuno plantear lo siguiente:

"a) Precisar la naturaleza civil del procedimiento y su autonomía del procedimiento penal.

"...

"Hoy la carga de la prueba en un procedimiento presuntamente autónomo del proceso penal, pero con reglas de los procedimientos penales, implica acreditar fuera de cualquier duda razonable que el bien se obtuvo mediante la comisión de un delito o que se utilizó para la comisión de delitos; **a contrario sensu la reforma establecería la carga probatoria con estándares de probabilidad razonable en quien se asuma o conduzca como propietario del bien. Tendría**



que probar la procedencia legítima del bien. Y el Ministerio Público no tendría que probar el cuerpo del delito o, en su desarrollo último, la conducta delictiva. ..."

Como se ve, en el proceso que culminó con la reforma constitucional se dijo que en la acción de extinción de dominio el Ministerio Público **no** debe acreditar el cuerpo del delito, pues ese aspecto debe estar desvinculado del proceso de extinción de dominio.

Incluso, se hizo énfasis en que, antes de la reforma, el proceso de extinción de dominio era presuntamente autónomo del proceso penal, pero tenía, en realidad, reglas de los procedimientos penales. Por ello, en el dictamen se dijo que lo trascendente para la procedencia de la acción no es si se acreditó o no la conducta delictiva, sino si la legítima procedencia del bien puede acreditarse.

Así, el texto vigente del artículo 22 constitucional, además de que estableció expresamente que la acción de extinción de dominio es de naturaleza civil, reiterando su autonomía del proceso penal, **eliminó la exigencia de que debían existir elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió**, pues ahora lo esencial es que el bien objeto de la acción esté relacionado con alguna investigación de ciertas conductas típicas (indicadas también en el texto del artículo 22 de la Constitución) y que el propietario del bien no pueda acreditar su legítima procedencia.

No obstante, el inciso 1 del artículo 9 de la ley vuelve a incorporar ese elemento, es decir, establece que sí se tiene que demostrar la existencia de un hecho ilícito, pues se tiene que demostrar que ese hecho encuadra en algún tipo penal.

En tal virtud, dado que **la exigencia del artículo 9, inciso 1, de la ley nacional** respecto a la demostración de la *"existencia de un hecho ilícito"* como parte de los elementos de la acción de extinción de dominio **no es acorde ni con la Constitución, ni con los fines del Poder Reformador**, debe declararse su **invalidez**, pues se insiste, ahí se contiene uno de los vicios que destaca la Comisión actora en su demanda, a saber: que **en la ley nacional se contienen elementos**



para la procedencia de la acción de extinción de dominio que no establece el artículo 22 constitucional.

3.2.2. Análisis de la validez del inciso 4 del artículo 9 de la ley.

De igual forma es **sustancialmente fundado** el concepto de invalidez por cuanto hace al **inciso cuatro 4) del artículo 9 de la ley**, pues ahí también se incorpora un elemento de la acción que no está previsto en el artículo 22 de la Constitución.

En dicho inciso 4, se establece que uno de los elementos de la acción de extinción de dominio que deben quedar acreditados es: *"El conocimiento que tenga o deba haber tenido el titular, del destino del bien al Hecho Ilícito, o de que sea producto del ilícito. Este elemento no se tendrá por cumplido cuando se acredite que el titular estaba impedido para conocerlo."*

Tal elemento de la acción tampoco es congruente con el texto constitucional.

Para evidenciar tal afirmación, resulta conveniente destacar una vez más que del actual artículo 22 constitucional se desprenden sólo los siguientes elementos de la acción de extinción de dominio:

a) Que la acción de extinción de dominio se ejerza sobre bienes de carácter patrimonial.

b) Que los bienes de carácter patrimonial materia de la acción estén relacionados con la investigación de alguno de los hechos ilícitos enunciados de manera limitada en el cuarto párrafo del artículo 22 constitucional (*hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos*); **y, además,**

c) Que respecto de los bienes sobre los que se ejerza la acción de extinción de dominio no esté acreditada la "legítima procedencia" de ellos.



De acuerdo con esto, dentro de los elementos (requisitos) para que resulte procedente (fundada) la acción de extinción de dominio la **norma constitucional no exige** la acreditación de un **elemento subjetivo** como lo es "**el conocimiento que tenga o deba haber tenido el titular, del destino del bien al hecho ilícito o de que sea producto del ilícito**".

Esto se corrobora a partir del proceso legislativo que culminó con el decreto a través del cual se reformó y adicionó el citado artículo 22 constitucional, en particular el dictamen formulado por la Cámara de Senadores en el cual se explicó que con la modificación al texto constitucional en materia de extinción de dominio se buscaba:

- Desligar el procedimiento de extinción de dominio de la acreditación de la conducta delictiva de la persona que se reputa como propietaria del bien.

- Precisar de forma destacada que el procedimiento de extinción de dominio es de **naturaleza civil**.

- **Modificar el estándar probatorio** o el nivel del rigor probatorio para que en un litigio civil el Ministerio Público plantee que el bien incorporado al patrimonio de una persona que es investigada por la comisión de ciertos delitos, tiene una procedencia ilegítima.

- En ese sentido, se buscó establecer la carga probatoria con estándares de probabilidad razonable en quien se asuma o conduzca como propietario del bien; de modo que tendría que probar la procedencia legítima del bien y así el Ministerio Público **no tendría que probar el cuerpo del delito** o, en su desarrollo último, la conducta delictiva.

- Precisar que el procedimiento es sobre derechos reales o bienes incorporados al patrimonio de una persona **y no sobre su eventual participación o responsabilidad en la comisión de ilícitos**, sea para obtener el bien o para utilizarlo en actividades delictivas. La esencia de la modificación estriba en si el propietario (sic) del bien puede o no acreditar su legítima procedencia.



Conforme a lo anterior, es claro que la reforma a la norma constitucional pretendió simplificar cargas probatorias y reducir el estándar de prueba para la procedencia de la acción de extinción de dominio.

En consecuencia, en el proceso legislativo de la reforma constitucional se destacó que lo relevante para extinguir el dominio sobre bienes de carácter patrimonial es demostrar que el bien se encuentra relacionado a la investigación de ciertos hechos ilícitos (**carga probatoria que corresponde al Ministerio Público**) y la no acreditación de que el bien tiene una procedencia legítima (**lo que implica que el demandado debe acreditar el hecho positivo, esto es, la procedencia legítima**).

Por ello, como ya se dijo, el que deba acreditarse **el conocimiento que tenga o deba haber tenido el titular, del destino del bien al hecho ilícito o de que sea producto del ilícito, implica**, en primer término, **incorporar en la legislación reglamentaria un requisito no previsto en la norma constitucional** y, además, **establecer una carga probatoria adicional para la parte actora** (Ministerio Público), pues en esos casos deberá acreditar de manera plena el "*conocimiento del dueño o titular del bien*".

Así, dado que el **inciso 4 del artículo 9 de la ley excede** el contenido de la norma constitucional, **debe declararse su invalidez**.

3.2.3. Análisis de los incisos 2 y 3 del artículo 9 de la ley.

En este orden de ideas, dado que previamente se ha declarado la **invalidez** de los **incisos 1 y 4 del artículo 9 de la ley**, este Tribunal Pleno arriba a la convicción de que dicha invalidez determina también la de los incisos **2 y 3** de ese numeral.

Así es, la finalidad del artículo 9 de la ley es el establecer los elementos de la acción de extinción de dominio, los cuales no pueden reducirse sólo a los descritos en los incisos 2 y 3 que se refieren, respectivamente, a la "*existencia de algún bien de origen o destinación ilícita*" y al "*nexo causal*", ya que tales disposiciones (incisos 2 y 3), *per se*, **no guardarían una consistencia normativa con lo establecido en la Constitución** respecto a los elementos de la acción de extinción de dominio.



Por ende, tal y como lo reclamó la parte accionante, debe declararse la **invalidez directa y total** del **artículo 9** de que se habla.

Conviene precisar que la declaratoria de invalidez de la totalidad del artículo 9 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, no genera un vacío legislativo, pues en este fallo se ha expuesto reiteradamente que los elementos de la acción de extinción de dominio se encuentran previstos **directamente** en la norma constitucional.

3.3 Estudio de la validez del artículo 7, fracciones I, II, IV y V, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

De igual forma, resulta **parcialmente fundado** este tercer concepto de invalidez en la parte en que se controvierte la constitucionalidad del artículo 7, fracciones **I, II, IV y V**, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

En lo concerniente al **artículo 7, fracciones I, II, IV y V**, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos también aduce que esas fracciones (I, II, IV y V) son incompatibles con el actual texto constitucional debido a que, desde su perspectiva, la acción de extinción de dominio procede respecto de bienes cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y estén relacionados con una investigación de los delitos a que alude el propio texto constitucional.

No obstante, dice la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en las fracciones I, II, IV y V del artículo 7 la Ley Nacional de Extinción de Dominio se admite la procedencia de la acción de extinción de dominio más allá de los límites constitucionales, pues las normas ahí contenidas permiten que la acción sea procedente incluso respecto de bienes cuya legítima procedencia u origen lícito esté acreditada. De ahí que por esta razón concluye que esas disposiciones del artículo 7 son inconstitucionales.

El artículo 7, fracciones I, II, IV y V, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, establece:

"Artículo 7. La acción de extinción de dominio procederá sobre aquellos bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse,



en particular, bienes que sean instrumento, objeto o producto de los hechos ilícitos, sin perjuicio del lugar de su realización, tales como:

"I. Bienes que provengan de la transformación o conversión, parcial o total, física o jurídica del producto, instrumentos u objeto material de hechos ilícitos a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución;

"II. Bienes de procedencia lícita utilizados para ocultar otros bienes de origen ilícito, o mezclados material o jurídicamente con bienes de ilícita procedencia;

"...

"IV. Bienes de origen lícito cuyo valor sea equivalente a cualquiera de los bienes descritos en las fracciones anteriores, cuando no sea posible su localización, identificación, incautación, aseguramiento o aprehensión material;

"V. Bienes utilizados para la comisión de hechos ilícitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad por cualquier medio o tampoco hizo algo para impedirlo."

3.3.1 Análisis de la validez de la fracción II del artículo 7 de la ley.

A consideración de este Tribunal Pleno, es **fundado** el concepto de invalidez por cuanto hace a que la fracción II del artículo 7 es inconstitucional, pero **sólo en la porción normativa** que dice "de procedencia lícita", tal y como se explica enseguida.

Como se precisó en párrafos previos, de acuerdo con el artículo 22 constitucional, la acción de extinción de dominio resultará fundada siempre que **concurran** los siguientes elementos:

a) Que la acción de extinción de dominio se **ejerza sobre bienes de carácter patrimonial**.

b) Que los **bienes de carácter patrimonial** materia de la acción **estén relacionados con la investigación de alguno de los hechos ilícitos enunciados**



de manera limitada en el cuarto párrafo del artículo 22 constitucional (*hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos*); **y, además,**

c) Que respecto de los bienes sobre los que se ejerza la acción de extinción de dominio **no esté acreditada la "legítima procedencia" de ellos.**

De acuerdo con esto, el tercer requisito o elemento radica en que en el juicio de extinción de dominio **no esté demostrada** la "**legítima procedencia**" de los bienes patrimoniales sobre los que recae la acción.

Tal norma constitucional interpretada a contrario sensu implica que **si la parte demandada demuestra la legítima procedencia de los bienes la acción de extinción de dominio resultará infundada**; ello tanto que uno de sus elementos no estará demostrado.

Al respecto, basta atender al significado común de la palabra "**legítima**", para advertir que ese término es un adjetivo empleado para hacer referencia a lo que es **conforme a las leyes** o es **lícito**.²⁷

En ese sentido, si **en las fracciones II y IV del artículo 7** de la ley **se permite que la acción de extinción de dominio sea procedente** (fundada) incluso **respecto de bienes que son de procedencia lícita** resulta evidente que ello implica una contravención al contenido de la Constitución, pues en esos dos supuestos la acción de extinción de dominio resultaría fundada aun cuando se haya acreditado **la legítima procedencia** a que hace referencia expresamente el artículo 22 de la Norma Fundamental.

Cierto, tratándose de la fracción II del artículo 7 sería necesario acreditar **sólo** los siguientes **dos elementos**:

²⁷ Véase *Diccionario de la Lengua Española* de la Real Academia Española, vocablo: legítimo o legítima. <https://dle.rae.es/leg%C3%ADtimo>



1. Que los bienes sobre los que recae la acción de extinción de dominio son **bienes de carácter patrimonial**; y,

2. Que esos bienes materia de la acción **están relacionados con algún hecho ilícito** de los indicados en el cuarto párrafo del artículo 22 constitucional.

Tal **relación** puede consistir, precisamente, en evidenciar que los bienes *fueron utilizados para ocultar otros bienes de origen ilícito, o mezclados material o jurídicamente con bienes de ilícita procedencia*, tal y como lo indica la fracción II del artículo 7 materia de análisis.

Como se puede constatar, en esa hipótesis (la de la fracción II del artículo 7) se tornaría **jurídicamente irrelevante** que la parte **demandada lograra demostrar que los bienes sobre los que recae la acción tienen una legítima –lícita– procedencia**, pues aun así su dominio sería extinguido por el Estado.

Lo anterior, hace notorio que la fracción II del artículo 7 es contraria a la Norma Suprema, debido a que el artículo 22 constitucional, **invariablemente**, esto es, sin excepción alguna, **exige** para la **procedencia** (fundado) de la **acción de extinción de dominio**, **la demostración** de los **tres elementos** antes indicados.

Para demostrar lo que aquí se afirma, conviene transcribir una vez más el contenido del párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución.

"Será procedente sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con las investigaciones derivadas de hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos."

En consecuencia, conforme a un análisis formal, es dable concluir que los enunciados normativos que se desprenden tanto del texto constitucional como de la fracción II del artículo 7 de la Ley, son éstos:



Constitución (artículo 22).

- **Prohibido** extinguir el dominio de bienes patrimoniales cuya procedencia sea lícita.

Artículo 7, fracción II, de la Ley Nacional de Extinción.

- **Permitido** extinguir el dominio de bienes patrimoniales cuya procedencia sea lícita.

Visto así, resulta evidente que la Ley Nacional de Extinción de Dominio no guarda una consistencia normativa con el texto constitucional, pues dicha legislación secundaria **permite** la misma conducta que la Constitución **prohíbe**.

En consecuencia, debe declararse la **invalidez** de la fracción II del artículo 7 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, sólo en la porción normativa en que se emplea la expresión "**de procedencia lícita**". Pudiendo subsistir el enunciado que se refiere a que la acción de extinción de dominio será procedente respecto de **bienes "utilizados para ocultar otros bienes de origen ilícito, o mezclados material o jurídicamente con bienes de ilícita procedencia"**.

Ello, pues este último enunciado normativo no contraviene la Constitución, por el contrario, es útil para establecer uno de los supuestos en que se puede tener por demostrado el segundo elemento de la acción (bienes materia de la acción que **están relacionados con algún hecho ilícito** de los indicados en el cuarto párrafo del artículo 22 constitucional). Además, el resto de la fracción II del artículo 7 no contiene alguna expresión que excluya la demostración del tercer elemento de la pretensión de extinción de dominio que, como se ha explicado, consiste en que respecto de los bienes sobre los que se ejerza la acción de extinción de dominio **no esté acreditada la "legítima procedencia" de ellos**.

Esto es, al declararse la invalidez sólo de la porción en que se emplea la expresión "**de procedencia lícita**", ello se traduce en que aún puede resultar procedente la acción de extinción de dominio respecto de **bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y** hayan sido **utilizados**



para ocultar otros bienes de origen ilícito, o mezclados material o jurídicamente con bienes de ilícita procedencia.

Finalmente, conviene insistir en que los aspectos atinentes a si el bien sobre el cual se ejerce la acción de extinción de dominio constituyen o no un **instrumento, objeto o producto** de alguno de los **hechos ilícitos mencionados en el artículo 22 son tópicos que corresponden al segundo elemento de la acción** (Que **los bienes** de carácter patrimonial materia de la acción **estén relacionados** con la investigación de alguno de los hechos ilícitos enunciados de manera limitada en el cuarto párrafo del artículo 22 constitucional). Por ello, se considera que el acápite del artículo 7, en la parte en que hace referencia a "*bienes que sean instrumento, objeto o producto de los hechos ilícitos*" es acorde al Texto Constitucional.

En el entendido de que, como se explicó en párrafos previos, el hecho de que un bien esté relacionado con la investigación de hechos ilícitos como **instrumento u objeto** del delito, **ya no es suficiente para que proceda la acción**, pues además, es **imprescindible que no esté acreditada la legítima procedencia de los bienes**.

Por tanto, el artículo 7, fracción II, de la ley, debe entenderse redactado así:

"**Artículo 7.** La acción de extinción de dominio procederá sobre aquellos bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse, en particular, bienes que sean instrumento, objeto o producto de los hechos ilícitos, sin perjuicio del lugar de su realización, tales como:

"...

"II. Bienes utilizados para ocultar otros bienes de origen ilícito, o mezclados material o jurídicamente con bienes de ilícita procedencia."

3.3.2 Análisis de la validez de la fracción IV del artículo 7 de la ley.

En lo tocante a la diversa **fracción IV** del propio numeral **7** de la Ley Nacional de Extinción de Dominio **la inconstitucionalidad es todavía más notoria**, ya



que de acuerdo con el contenido de esa porción normativa la acción de extinción de dominio será procedente (fundada) aun cuando no se satisfagan los elementos de la acción **b)** y **c)** previamente precisados y que, se reitera, consisten en la demostración de que los **bienes de carácter patrimonial** materia de la acción **estén relacionados con la investigación de alguno de los hechos ilícitos enunciados de manera limitada** en el cuarto párrafo del artículo 22 constitucional **y, además**, que respecto de los bienes sobre los que se ejerza la acción de extinción de dominio **no esté acreditada la "legítima procedencia" de ellos.**

Así es, la **fracción IV** del artículo **7** de la Ley, permite la procedencia de la acción respecto de "**bienes de origen lícito cuyo valor sea equivalente a cualquiera de los bienes descritos en las fracciones anteriores, cuando no sea posible su localización, identificación, incautación, aseguramiento o aprehensión material.**"

Es decir, la fracción IV al igual que la fracción II (previamente analizada) **permite** que se declare la **extinción** del dominio **respecto de bienes de procedencia legítima.**

Más aún, **permite** la procedencia de la extinción de dominio **respecto de bienes que no estén relacionados con hechos ilícitos**, a condición de que atendiendo al valor, éste sea **equivalente** al de los bienes que sí estén relacionados con hechos ilícitos pero estos últimos (los que sí están relacionados con hechos ilícitos) no puedan ser localizados, identificados, incautados, asegurados o aprehendidos materialmente.

De igual forma, de acuerdo con un análisis lógico formal, los enunciados normativos que se desprenden tanto del texto constitucional como de la fracción IV del artículo 7 de la ley, son éstos:

Constitución (artículo 22).

- **Prohibido** extinguir el dominio de bienes patrimoniales que no estén relacionados con hechos ilícitos.



Artículo 7, fracción IV, de la ley nacional.

• **Permitido** extinguir el dominio de bienes patrimoniales que no estén relacionados con hechos ilícitos.

Desde esta perspectiva la antinomia entre la Constitución y la fracción IV del artículo 7, resulta evidente.

Lo anterior, lleva a concluir que la **fracción IV** del artículo 7 de la ley es **inconstitucional** ya que transgrede el principio de supremacía constitucional; de modo que se declara la **invalidez** de **todo su contenido**.

3.3.3 Análisis de la validez de la fracción I del artículo 7 de la ley.

En cambio, adverso a lo que alega la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la fracción I de ese numeral 7 sí se ajusta al texto del artículo 22 de la Constitución.

Lo anterior es así, en razón a que en esa fracción lo que se establece son **algunas de las formas en que los bienes patrimoniales pueden estar relacionados con alguno de los hechos ilícitos** que taxativamente indica el artículo 22 de la Norma Fundamental.

En ese sentido, en términos de la **fracción I del artículo 7** que aquí se analiza, los bienes materia de extinción de dominio pueden considerarse **relacionados** con **hechos ilícitos** cuando se evidencie que provienen de la transformación o conversión, parcial o total, física o jurídica del producto, instrumentos u objeto material de hechos ilícitos a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución.

3.3.4 Análisis de la validez de la fracción V del artículo 7 de la ley.

Respecto a la fracción V del artículo 7 de la ley, **la primera parte de esa porción normativa es válida**, mientras que **la última parte no lo es**.

En la fracción V, el artículo 7 de que se habla, dispone:



"**Artículo 7.** La acción de extinción de dominio procederá sobre aquellos bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse, en particular, bienes que sean instrumento, objeto o producto de los hechos ilícitos, sin perjuicio del lugar de su realización, tales como:

"...

"**V.** Bienes utilizados para la comisión de hechos ilícitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad por cualquier medio o tampoco hizo algo para impedirlo."

En la primera parte de la **fracción V del artículo 7**, se señala que se considerará que están **relacionados** con la investigación de **hechos ilícitos** aquellos bienes que hayan sido utilizados por un tercero, precisamente con esa finalidad: la comisión de un hecho ilícito.

Esa porción de la fracción V se considera acorde con el texto constitucional pues únicamente establece **otra de las formas que en que los bienes patrimoniales pueden estar relacionados con alguno de los hechos ilícitos** que taxativamente indica el artículo 22 de la Norma Fundamental. De ahí que ello no constituye una antinomia con el Texto Constitucional.

En cambio, la **segunda parte** de la fracción **V** del artículo **7** de la ley, **sí resulta inválida.**

En este punto, conviene recordar que con antelación, al analizar la constitucionalidad del artículo 9, inciso 4, de la ley, se concluyó que la **norma constitucional** (artículo 22) **no exige** la acreditación de un **elemento subjetivo** como lo es "**el conocimiento que tenga o deba haber tenido el titular, del destino del bien al hecho ilícito o de que sea producto del ilícito**".

Por tanto, dado que en la última parte de la **fracción V del artículo 7**, se incorpora ese mismo elemento subjetivo, entonces **por las mismas razones** a las apuntadas al analizar la validez del artículo 9, inciso 4, **también debe declararse la invalidez** de dicha porción normativa (7, fracción V), exclusivamente en la parte que dice: "**si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad por cualquier medio o tampoco hizo algo para impedirlo**".



De ahí que el artículo 7, fracción V, de la ley, debe leerse así:

"Artículo 7. La acción de extinción de dominio procederá sobre aquellos bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse, en particular, bienes que sean instrumento, objeto o producto de los hechos ilícitos, sin perjuicio del lugar de su realización, tales como:

"...

"V. Bienes utilizados para la comisión de hechos ilícitos por un tercero."

Conviene precisar que respecto de estos dos supuestos (fracciones I y V) aún es necesaria la **"no acreditación de la legítima procedencia de los bienes"** sobre los que se ejerce la acción de extinción de dominio.

Es pertinente señalar también que **el artículo 7 no tiene como propósito establecer cuáles son los elementos de la acción que se deben acreditar, sino únicamente indicar qué tipo de bienes pueden ser materia de la acción, es decir, que este precepto está más bien relacionado con el segundo elemento de la acción, sobre la vinculación de los bienes con la investigación de hechos ilícitos, pero no es sólo a partir de él que se debe establecer la procedencia de la acción.**

3.4 Estudio de la validez del artículo 15 de la ley.

Finalmente, en el propio tercer concepto de invalidez la Comisión Nacional de los Derechos Humanos controvierte el contenido del artículo 15 de la ley nacional.

Dicho precepto es de la literalidad siguiente:

"Artículo 15. Se presumirá la buena fe en la adquisición y destino de los bienes. Para gozar de esta presunción, la parte demandada y la o las personas afectadas, dependiendo de las circunstancias del caso, deberán acreditar suficientemente, entre otras:

"I. Que consta en documento, de fecha cierta y anterior a la realización del hecho ilícito, de conformidad con la normatividad aplicable;



"II. Que oportuna y debidamente se pagaron los impuestos y contribuciones causados por los hechos jurídicos en los cuales funde su buena fe, o justo título;

"III. Que el bien susceptible de la acción de extinción de dominio fue adquirido de forma lícita y en el caso de la posesión, que esta se haya ejercido además el derecho que aduce de forma continua, pública y pacífica. La publicidad se establecerá a través de la inscripción de su título en el registro público de la propiedad correspondiente, siempre que ello proceda conforme a derecho y en otros casos, conforme a las reglas de prueba;

"IV. La autenticidad del contrato con el que pretenda demostrar su justo título, con los medios de prueba idóneos, pertinentes y suficientes para arribar a una convicción plena del acto jurídico y su licitud;

"V. El impedimento real que tuvo para conocer que el bien afecto a la acción de extinción de dominio fue utilizado como instrumento, objeto o producto del hecho ilícito o bien, para ocultar o mezclar bienes producto del hecho ilícito;

"VI. En caso de haberse enterado de la utilización ilícita del bien de su propiedad, haber impedido o haber dado aviso oportuno a la autoridad competente.

"Se entenderá por aviso oportuno, el momento en el cual la parte demandada o la persona afectada, hace del conocimiento a la autoridad competente por cualquier medio que deje constancia, de la comisión de conductas posiblemente constitutivas de los ilícitos materia de la extinción de dominio, en el bien del que sea titular, poseedor o tengan algún derecho sobre él, siempre y cuando se realice antes de su conocimiento de la investigación, la detención, el aseguramiento u otras diligencias necesarias para el resguardo de los detenidos o bienes; o,

"VII. Cualquier otra circunstancia análoga, de conformidad con la normatividad aplicable.

"En cualquier momento del proceso, el Juez permitirá que la parte demandada o la o las personas afectadas acrediten los supuestos anteriores, en todo acto jurídico relacionado con los bienes objeto de la acción de extinción de dominio."



La Comisión accionante argumenta que el artículo 15 genera inseguridad jurídica pues, por un lado, refiere que "*Se presumirá la buena fe en la adquisición y destino de los bienes*"; sin embargo, posteriormente establece que "*Para gozar de esta presunción, la parte demandada y la o las personas afectadas, dependiendo de las circunstancias del caso, deberán acreditar suficientemente ...*".

Lo anterior, dice, genera una antinomia, ya que por un lado crea una expectativa de presunción respecto a la "*buena fe*" y, posteriormente, exige la comprobación de esa circunstancia. Esto, a decir de la Comisión Nacional, implica una contradicción que genera inseguridad jurídica y contraviene además el artículo 22 constitucional en el cual se establecen con claridad los elementos para la procedencia de la extinción de dominio y el artículo 15 de la ley traspasa esos límites.

Este argumento es **parcialmente fundado**.

Previamente a las reformas y adiciones del artículo 22 constitucional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el catorce de marzo de dos mil diecinueve, dicho precepto preveía, en lo que interesa, lo siguiente:

"Artículo 22. ...

"En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:

" ...

"II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas y enriquecimiento ilícito, respecto de los bienes siguientes:

" ...

"c) Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, **si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo**.



"III. Toda persona que se considere afectada podrá interponer los recursos respectivos para demostrar la **procedencia lícita** de los bienes y su **actuación de buena fe**, así como que **estaba impedida para conocer la utilización ilícita** de sus bienes."

La mera lectura de lo aquí transcrito permite advertir que en estas normas constitucionales (**ahora derogadas**) se hacía referencia al **supuesto en el que los bienes objeto de la acción de extinción de dominio son utilizados para la comisión de delitos por un tercero**.

En tal caso (comisión de delitos por un tercero), para que la persona propietaria o titular de los bienes objeto de la acción los pudiera excluir o librar de la extinción de dominio, la norma constitucional **ya derogada** exigía la necesaria demostración de estos **dos** elementos:

1. La **procedencia lícita** de los bienes; y, además,
2. Que la actuación del titular o dueño del bien fue de **buena fe**.

Ahora bien, la acreditación de la "**buena fe**" implicaba demostrar aspectos tales como que el dueño o titular del bien estaba **impedido para conocer la utilización ilícita de sus bienes**, o que **notificó a la autoridad respecto a la utilización del bien para la realización del hecho ilícito**, o que **"hizo algo para impedirlo"**.

En ese sentido, anteriormente, es decir conforme a la norma constitucional derogada si sólo se lograba demostrar la procedencia lícita del bien, pero no estaba acreditado que el actuar del dueño del bien fue de "**buena fe**", debía procederse a la extinción del dominio.

Como lo apuntó la Primera Sala de este Alto Tribunal en la jurisprudencia **1a./J. 18/2015 (10a.)**, acreditar la "**buena fe**" a falta de indicios o elementos de prueba que demuestren la mala fe del afectado, **se tornaba prácticamente imposible**. Por lo anterior, dijo, la interpretación del artículo 22, párrafo segundo, fracción II, inciso c), en relación con su fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, daba lugar a concluir que necesariamente la



parte actora (Ministerio Público) debía aportar datos que, de forma razonable, permitieran considerar la **mala fe** del afectado, o los indicios de que tuvo o debió **haber tenido conocimiento** de los hechos delictivos, ya que sólo dando al afectado (propietario o titular del bien) la posibilidad de desvirtuar dichos datos o elementos podía demostrar que su actuación fue de **buena fe**.²⁸

Ahora, **el artículo 22 constitucional vigente ya no exige** que en el **supuesto en el que los bienes objeto de la acción de extinción de dominio sean destinados para la comisión de delitos por un tercero, el dueño o titular del bien deba acreditar invariablemente** (en todos los casos), la "buena fe" en su actuar.

En efecto, como se apuntó previamente, en el proceso legislativo relativo a la reforma del artículo 22 constitucional, se destacó que **lo relevante** para extinguir el dominio sobre bienes de carácter patrimonial es acreditar que el **bien se encuentra relacionado a la investigación de ciertos hechos ilícitos** (carga probatoria que corresponde al Ministerio Público) y **la no acreditación** (por parte del demandado) **de que el bien tiene una procedencia legítima**.

Tal voluntad del órgano reformador de la Constitución quedó reflejada en los párrafos cuarto y quinto del artículo 22 de la Norma Fundamental, en los cuales se establece:

"...

"Será procedente sobre bienes de carácter patrimonial **cuya legítima procedencia no pueda acreditarse** y se encuentren relacionados con las investigaciones derivadas de hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.

²⁸ Jurisprudencia **1a./J. 18/2015 (10a.)**, de título y subtítulo: "EXTINCIÓN DE DOMINIO. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN TORNO A LAS CARGAS PROBATORIAS CUANDO HAY UN AFECTADO QUE ADUCE SER DE BUENA FE."



"A **toda persona que se considere afectada**, se le deberá garantizar el acceso a los medios de defensa adecuados para **demostrar la procedencia legítima del bien sujeto al procedimiento. ...**"

La **regla de derecho** que se repite **de forma constante** en el artículo 22 de la Constitución es la relativa a que el demandado o afectado por el ejercicio de la acción, si quiere que ésta no prospere, **tiene la carga de demostrar un solo aspecto**, a saber: la **legítima procedencia del bien, nada más**.

Esto, permite poner en relieve que desde el texto de la Norma Suprema el Poder Reformador de la Constitución buscó que las cargas probatorias para una y otra parte ya no involucraran la demostración del "**conocimiento**" que tuvo o pudo haber tenido el dueño o titular del bien respecto a su utilización (destino) por un tercero para la realización de hechos ilícitos.

Luego, aun en aquellos supuestos en los que sea un tercero quien **destinó** el bien para la comisión de un hecho ilícito, el titular del bien **sólo** tendrá la carga de demostrar **la legítima procedencia del bien** para poder excluirlo de la acción de extinción de dominio.

En consecuencia, como se dijo antes, **de acuerdo con la norma constitucional** la **buena** o **mala fe** del dueño o titular del bien patrimonial, **respecto del destino o uso de los bienes por un tercero**, es **irrelevante** para efectos de lo fundado o infundado de la acción de extinción de dominio.

De acuerdo con lo previamente expuesto, este Tribunal Pleno arriba a la conclusión de que **solamente** la porción "*y destino*" del párrafo primero, así como las fracciones V y VI del artículo 15 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio contravienen el texto del artículo 22 de la Constitución al pretender regular la demostración o presunción de un **elemento subjetivo** como lo es la **buena** o **mala fe** en el actuar del propietario o titular del bien, que **ya no es exigido por la norma constitucional**.

Sin embargo, el resto de los enunciados normativos que conforman dicho precepto y en los cuales se busca establecer **una presunción de buena fe respecto de la adquisición de los bienes**, no resultan contrarios al texto constitucional.



Se expone lo anterior, pues la presunción de la buena fe en la **adquisición** de bienes, se trata de un elemento que el legislador ordinario válidamente puede establecer con la finalidad de **facilitar la demostración del elemento constitucional relativo a la legítima procedencia de los bienes sujetos al procedimiento de extinción de dominio**, cuando –por ejemplo– lo que se debate es si la persona –sujeta al proceso de extinción de dominio– **adquirió** los bienes con la finalidad de encubrir bienes de origen ilícito.

Además, dicha presunción no resulta irrazonable, pues los hechos base de los que parte la norma, válidamente pueden llevar al juzgador a inferir que las operaciones mediante las que se **adquirieron** los bienes fueron realizadas de **buena fe**.

Por ende, resulta razonable que el legislador haya determinado que la buena fe en la **adquisición** de los bienes se presumirá en aquellos casos en los que la parte demandada hubiese acreditado ciertos hechos probatorios relacionados con su adquisición.

En este orden de ideas, el precepto no debe declararse **inconstitucional** en su totalidad, sino **únicamente** en las porciones que se refieren a la buena fe sobre el **uso, destino o utilización** de los bienes.

Por estos motivos se declara la **invalidéz** de ese precepto por cuanto hace al primer párrafo, en su porción normativa “y *destino*”, así como de sus fracciones V y VI.

4. Cuarto concepto de invalidez (impugnación del artículo 11, primer párrafo, de la ley).

Tema. Imprescriptibilidad de la acción.

Como cuarto concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce que el **artículo 11, primer párrafo**, de la ley otorga a la acción de extinción de dominio alcances que la Norma Fundamental no prevé.

El mencionado artículo 11, primer párrafo, de la ley, establece:



"**Artículo 11.** La acción de extinción de dominio es imprescriptible en el caso de bienes que sean de origen ilícito. Para el caso de bienes de destinación ilícita, la acción prescribirá en veinte años, contados a partir de que el bien se haya destinado a realizar hechos ilícitos."

Al respecto, el organismo actor aduce que en el **artículo 11, primer párrafo**, se establece que la acción de extinción de dominio será **imprescriptible**; sin embargo, alega, el artículo 22 de la Constitución no admite esa posibilidad; tan es así, dice la Comisión actora, que se sometió a consideración del Poder Reformador de la Constitución la posibilidad de darle tal carácter (el de la imprescriptibilidad) pero no fue aprobada.

Por tanto, a decir de la aquí promovente, debe concluirse que la intención del legislador constitucional fue que la restricción al derecho humano de propiedad a través de la acción de extinción de dominio **estuviera sujeta a un límite temporal**.

Este motivo de invalidez es **fundado**.

Mediante oficio D.G.P.L. 63-11-6-2100 de veintiocho de abril de dos mil diecisiete la Cámara de Diputados (Cámara de Origen) remitió a la Cámara de Senadores (Cámara Revisora) la minuta proyecto de decreto por el que se reforma el segundo párrafo y se adiciona un tercer párrafo al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con número CD-LXIII-II-2P-251.

Ahí se contenía un artículo único que decía lo siguiente:

"**Artículo único.** Se reforma el segundo párrafo y se adiciona un tercer párrafo al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"**Artículo 22.** ...

"No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación la aplicación a favor



del Estado de bienes asegurados que causen abandono, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.

"La acción de extinción de dominio será imprescriptible y se ejercerá a través de un procedimiento jurisdiccional y autónomo de la materia penal, sobre bienes que sean instrumento, objeto o producto de hechos de corrupción o de actividades ilícitas en perjuicio grave del orden público, en los términos que señale la ley'."

La transcripción que aquí se hace permite evidenciar que la Cámara de Diputados remitió al Senado de la República una propuesta de reforma al artículo 22 Constitucional en la cual se establecía que la acción de extinción de dominio sería **imprescriptible**.

Sin embargo, en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos Segunda de la Cámara de Senadores²⁹ **se modificó ese proyecto** de reforma y se propuso que el texto reformado y adicionado del artículo 22 constitucional quedara de la siguiente forma:

"Artículo 22. ...

"No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete la autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.

"La acción de extinción de dominio se ejercerá por el Ministerio Público a través de un procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil y autónomo del

²⁹ Publicado el 15 de noviembre de 2018 en la Gaceta **LXIV/1PP0-49/86117**.



penal. Las autoridades competentes de los distintos órdenes de gobierno, le prestarán auxilio en el cumplimiento de esta función.

"Será procedente sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con las investigaciones derivadas de hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos petrolíferos y petroquímicos.

"A toda persona que se considere afectada, se le deberá garantizar el acceso a los medios de defensa adecuados para demostrar la procedencia legítima del bien sujeto al procedimiento."

Como se ve, la propuesta de reformas y adiciones al artículo 22 formulado por la Cámara de Senadores es la que finalmente prevaleció, pues el texto del proyecto de decreto contiene una redacción muy similar al de la norma constitucional vigente.

Asimismo, de ese proyecto de decreto elaborado por el Senado se desprende que la Cámara Revisora **suprimió** del proyecto proveniente de la Cámara de Diputados **la porción en la cual se pretendía establecer que la acción de extinción de dominio fuera imprescriptible.**

Esto último, **demuestra que la intención del órgano reformador de la Constitución fue que la acción de extinción de dominio estuviera sujeta a prescripción.**

Tal conclusión se confirma si se atiende a la discusión del dictamen en la Cámara de Senadores del cual resalta lo siguiente:

"...

"El senador Damián Zepeda Vidales: ... Además, la minuta venía muchísimo más flexible, como tiene que ser este procedimiento, y traía una nueva, un paso más, que no prescriba la acción de extinción de dominio. ... la propuesta



que hemos hecho desde comisión, que hubo mucha apertura, es regresemos a la minuta tal cual venía de la Cámara de Diputados.

"El grupo mayoritario presentó un proyecto de dictamen en la comisión que venía exactamente como lo estoy exponiendo yo ahorita, así arrancó la propuesta. Y en el debate, en un ánimo de suma, de consenso, se cambió.

"Hoy ni siquiera estamos pidiendo que aprueben que no prescriba un delito, estamos pidiendo que aprueben **que no prescriba una acción civil para quitarles los bienes a los delincuentes**, porque si es prescriptible, es un lavado de dinero, por el paso del tiempo, un delincuente que se hace de bienes, fruto de un crimen, no debería de tener la protección del Estado de que no se lo puedan quitar, porque simplemente porque pasó el tiempo, hagamos verdaderamente una labor de hacer una modificación que sirva para todos sentirnos orgullosos que estamos colaborando a combatir el crimen organizado.

"El presidente senador Martí Batres Guadarrama: Gracias, senador.

"Solicito a la secretaría dé lectura a la propuesta de modificación del artículo 22 presentada por el senador Zepeda e inmediatamente consulte a la asamblea, en votación económica, si se admite a discusión.

"Le recuerdo a la asamblea que son dos propuestas.

"La secretaria senadora Nancy de la Sierra Arámbaro: Doy lectura a la propuesta de modificación.

"Artículo 22. No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas e impuestos, ni cuando la decreta una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito.

"Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso del enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109.



"La aplicación a favor del Estado de bienes asegurados, que causen, abandono en los términos de las disposiciones aplicables ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.

"La acción de extinción de dominio será **imprescriptible** y se ejercerá a través de un procedimiento jurisdiccional y autónomo de la materia penal, sobre bienes que sean instrumento, objeto o producto de hechos de corrupción o de una actividad ilícita en perjuicio grave del orden público en los términos que señale la ley.'

"Consulta a la asamblea si se admite a discusión.

"Quienes estén por la afirmativa, favor de levantar la mano.

"(La asamblea no asiente)

"Quienes estén por la negativa, favor de levantar la mano.

"(La asamblea asiente)

"No se admite a discusión, presidente. ..."

"La senadora María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Con su venia, presidente.

"Muy buenas noches compañeras senadoras y compañeros senadores.

"Votamos a favor en lo general del dictamen de extinción de dominio porque estamos a favor de este instrumento, y presentamos hoy a su consideración reserva al artículo 22 constitucional, propuesto en el dictamen de las Comisiones de Puntos Constitucionales; Justicia; y Estudios Legislativos, en materia de extinción de dominio.

"Consideramos que la extinción de dominio debe de ser imprescriptible a efecto de que el solo transcurso del tiempo no sea lo que legitime una posesión o una propiedad mal habida.

"...



"La **imprescriptibilidad** que proponemos implica la aplicación de un principio general del derecho, del fraude no deviene derecho alguno.

"...

"**El presidente senador Martí Batres Guadarrama:** Muchas gracias, senadora Murguía.

"Solicito a la secretaría dé lectura a la propuesta de modificación del artículo 22 presentada por la senadora Murguía, e inmediatamente consulte a la asamblea, en votación económica, si se admite a discusión.

"**El Secretario Senador Juan Manuel Zepeda Hernández:** Doy lectura a la propuesta de modificación.

"**Artículo 22.** La acción de extinción de dominio **será imprescriptible** y se ejercerá por el Ministerio Público a través de un procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil y autónoma del penal.

"Las autoridades competentes de los distintos órdenes de gobierno le prestarán auxilio en el cumplimiento de esta función."

"Consulta a la asamblea, si se admite a discusión.

"Quienes estén por la afirmativa, favor de levantar la mano.

"(La asamblea no asiente)

"Quienes estén, por la negativa, favor de levantar la mano.

"(La asamblea asiente)

"**No se admite a discusión, presidente.**"

Del proceso legislativo aquí reseñado, se desprende que tanto el senador Zepeda Vidales como la senadora Murguía Gutiérrez insistieron ante la asamblea



del Senado en que se incorporara como parte de las reformas y adiciones al artículo 22 constitucional un enunciado en el que se estableciera que la acción de extinción de dominio es imprescriptible; sin embargo, **en ambas ocasiones la Asamblea ni siquiera admitió a discusión esa propuesta.**

El proyecto de decreto fue devuelto el veinte de noviembre de dos mil dieciocho por la Cámara de Senadores a la colegisladora (Cámara de Diputados) para los efectos de lo dispuesto en la fracción e) del artículo 72 constitucional.

En la Cámara de Origen, la diputada **María del Pilar Ortega Martínez** volvió a proponer que se incorporara como parte de la reforma al artículo 22 constitucional el que la acción de extinción de dominio fuera imprescriptible; sin embargo, su propuesta también fue desechada.

Para corroborarlo, en seguida se transcribe la parte conducente de la discusión del dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Política.

"...

"La presidenta diputada María de los Dolores Padierna Luna: Si fuera tan amable la secretaría atender la lectura que comentó la diputada [María del Pilar Ortega Martínez].

"La secretaria diputada Lizeth Sánchez García:

"Artículo 22. Debe decir, segundo párrafo: No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos ni cuando la decrete la autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito.

"Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito, en los términos del artículo 109.



"La aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono, los términos de las disposiciones aplicables ni de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.

"La acción de extinción de dominio será retrospectiva e **imprescriptible**, se ejercerá a través de un procedimiento jurisdiccional y autónomo de la materia penal sobre bienes de cualquier naturaleza que sean instrumento, objeto o producto de actos de corrupción o de actividades ilícitas en perjuicio grave del orden público en los términos que señale la ley. Es cuanto, presidenta.'

"La presidenta diputada María de los Dolores Padierna Luna: Gracias. Consulte la secretaría a la asamblea en votación económica si se admite a discusión esta reserva.

"La secretaria diputada Lizeth Sánchez García: Por instrucciones de la presidencia en votación económica se consulta a la asamblea si se acepta a discusión.

"Los que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo levantando la mano (votación), gracias.

"Los que estén por la negativa sírvanse manifestarlo levantando la mano (votación), gracias. Presidenta, mayoría por la negativa.

"La presidenta diputada María de los Dolores Padierna Luna: Se desecha. Se reserva para su votación nominal. ..."

Por tanto, el proceso legislativo que culminó en la reforma y adición del artículo 22 constitucional vigente, **confirma** que **no fue voluntad del órgano reformador de la Norma Fundamental**, es decir, ni en la Cámara de Senadores ni en la Cámara de Diputados, **el que la Constitución permitiera que la acción de extinción de dominio fuera imprescriptible.**

Y, bajo esa perspectiva, **la legislación secundaria** o reglamentaria (Ley Nacional de Extinción de Dominio) **no puede contener una norma que contravenga el texto de la Constitución y la voluntad misma del Poder Reformador de la Norma Suprema.**



Se reitera, porque en el caso, el tema de la imprescriptibilidad de la acción de extinción de dominio no es un aspecto que se pueda estimar que quedó a la libertad de configuración del legislador ordinario como parte de sus facultades para reglamentar la acción, bajo la consideración de que de ello no se hubiere ocupado la norma constitucional; puesto que, ese tema fue un aspecto expresamente discutido para efectos de la reforma constitucional al artículo 22, y expresamente fue rechazado.

Al margen de lo anterior, esto es, aun cuando no se atendiera a una interpretación teleológica (subjetiva) de la norma constitucional; lo cierto es que este Tribunal Pleno advierte que **la medida establecida** en el artículo 11, primer párrafo, de la ley nacional **no es proporcional** desde la perspectiva de los fines que se persiguen con los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos afectados.

En el apartado anterior, a partir del contenido del artículo 22 constitucional, quedó explicado que **la acción de extinción de dominio** es una **acción** que, desde su incorporación al sistema jurídico mexicano, se ha encontrado establecida directamente en la Constitución. Inclusive el artículo 22 de la Norma Fundamental prevé los **elementos de la acción** y señala los casos en que procede la declaratoria de extinción de dominio; por tanto, **se puede afirmar que esta acción no sólo está establecida en la Constitución, sino que sus elementos tienen una configuración constitucional**.

También se ha dicho ya, que la norma constitucional en cita permite advertir que la acción de extinción de dominio debe ser entendida como una **facultad o poder del Estado** para solicitar a un Juez que se apliquen en su favor bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.

Asimismo, se precisó que el **actual artículo 22 constitucional** señala **expresamente** que la acción de extinción de dominio resultará fundada siempre que **concurran** los siguientes **elementos**:

a) Que la acción de extinción de dominio se **ejerza sobre bienes de carácter patrimonial**.



b) Que los **bienes de carácter patrimonial** materia de la acción **estén relacionados con la investigación de alguno de los hechos ilícitos enunciados de manera limitada** en el cuarto párrafo del artículo 22 constitucional (*hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos*); **y, además,**

c) Que respecto de los bienes sobre los que se ejerza la acción de extinción de dominio **no esté acreditada la "legítima procedencia" de ellos.**

Todo esto permite resaltar que la **acción de extinción de dominio implica una facultad** constitucional para que el **Estado** (a través del Ministerio Público federal o local) aplique a su favor bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia judicial. Esto es, la acción de extinción de dominio equivale a una **facultad del Estado para solicitar la declaración de inexistencia del derecho de propiedad**; **tan es así, que la propia norma constitucional exige que la acción se ejerza sobre bienes de carácter patrimonial.**

Ahora bien, los artículos 14 y 16, segundo párrafo, de la Constitución, así como el artículo 21 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, disponen:

"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. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.



"Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros."

"Artículo 21. Derecho a la propiedad privada

"1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.

"2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.

"3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley."

De los anteriores preceptos constitucionales y convencionales se desprende el reconocimiento del **derecho a la propiedad privada** así como el derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica cuando el gobernado deba resentir **un acto de molestia o de privación en sus propiedades**.

Es decir, los preceptos recién transcritos permiten constatar que **si bien el derecho a la propiedad no es absoluto, la facultad del Estado para ejercer actos** (de molestia o privativos) **sobre la propiedad de las personas tampoco puede ser absoluta o carente de límites**.

En congruencia con esto último, si la acción de extinción de dominio que **ejerce el Estado** está estrechamente relacionada con el **régimen constitucional y convencional del derecho de propiedad**, entonces resulta imperioso analizar si es **proporcional o no** una medida legislativa que establece la **imprescriptibilidad** de la acción, es decir, que indica que **no debe estar sujeta a límites temporales la facultad del Estado para solicitar la declaración de inexistencia del derecho de propiedad**.



En efecto, se debe **analizar si la falta de límites temporales al Estado en el ejercicio de la acción implica un justo equilibrio entre el interés público que se persigue con la acción de extinción de dominio y los derechos de propiedad y de seguridad jurídica que tutela la Constitución.**

Lo anterior, pues en todo régimen democrático, resulta indispensable que cualquier intervención de la autoridad estatal en los derechos de los ciudadanos no sea arbitraria.

Así es, no basta que una afectación a los derechos de los gobernados se base formalmente en el texto legal, sino que la actuación del poder público debe estar justificada por ser adecuada y necesaria para alcanzar la finalidad constitucionalmente protegida y que la lesión al derecho fundamental resulte **proporcional** a la satisfacción de la finalidad perseguida por el acto de autoridad.

Por tanto, el ejercicio de la facultad constitucional del Estado para demandar la extinción de dominio no sólo debe estar sujeta al cumplimiento formal del texto legal, sino también al escrutinio del **ejercicio razonable** en los espacios de discreción que la propia Constitución reconoce o deja al legislador secundario.

En mérito de lo anterior, se impone realizar un **examen de proporcionalidad** conforme a la metodología descrita en el apartado segundo de este considerando.

Y, al respecto, este Alto Tribunal concluye que la medida contenida en la primera parte del primer párrafo del artículo 11 de la ley, a través de la cual el legislador ordinario estableció que "*La acción de extinción de dominio es **imprescriptible** en el caso de los bienes que sean de origen ilícito*", **no supera un test de proporcionalidad en sentido amplio.**

Ello, en atención a que la norma impugnada cumple con las dos primeras gradas de un examen de proporcionalidad, pero **no** la última (necesidad de la medida).

La medida en cuestión supera el requisito relativo a que la restricción (**intemporalidad** o **imprescriptibilidad**) persiga un **fin** constitucionalmente válido, porque busca materializar el fin de la acción de extinción de dominio.



Así es, como ya se mencionó antes, de la iniciativa de reforma al artículo 22 constitucional presentada el 29 de marzo de 2007, destaca que la acción de extinción de dominio prevista en la Norma Fundamental se estableció –desde sus orígenes– con el objeto primordial de **mejorar la eficacia en el combate a la delincuencia, mermando sus recursos materiales**;³⁰ por tanto, resulta indiscutible que **la acción de extinción de dominio y su eficacia tienen una evidente finalidad de interés público.**

Asimismo, la medida es **idónea**, porque para lograr ese fin –de interés público– establece la **imprescriptibilidad** de la acción de extinción de dominio cuando se pretenda ejercer sobre bienes "*de origen ilícito*", lo que deriva en que la facultad del Estado para ejercerla no se encuentre sujeta a un límite temporal. Con esto (**la intemporalidad**) claramente se garantiza un **alto grado de eficacia en el ejercicio** de una **acción civil** que tiene por objeto **el combate a la delincuencia a través de la disminución de sus recursos materiales.**

No obstante, la medida legislativa (**intemporalidad o imprescriptibilidad de la acción**) **no supera el tercer nivel de análisis**, consistente en que la medida sea **necesaria** para lograr ese fin, pues **existen otras alternativas menos lesivas de los derechos de propiedad y de seguridad jurídica** y que, a la vez, **garantizan el fin perseguido: alto grado de eficacia en el ejercicio** de una **acción civil** que tiene por **objeto el combate a la delincuencia a través de la disminución de sus recursos materiales.**

Se afirma esto, debido a que esta Suprema Corte advierte que la norma que deriva del primer párrafo del artículo 11 de la Ley, relativa a la **imprescriptibilidad genérica de la acción** de extinción de dominio cuando se pretenda ejercer sobre bienes "*de origen ilícito*", se trata de una **medida que no toma en cuenta ni la naturaleza ni la gravedad de los hechos ilícitos penales con los que pueden estar relacionados los bienes "de origen ilícito" sobre los que ha de recaer la acción de extinción de dominio**; lo cual torna **excesiva** tal medida.

³⁰ Iniciativa de reforma al artículo 22 constitucional presentada por el diputado César Camacho Quiroz el 29 de marzo de 2007.



Si bien es cierto la acción de extinción de dominio **desde su incorporación a nuestro sistema jurídico** ha sido de naturaleza **civil y autónoma del proceso penal**; y con la reforma al artículo 22 constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de marzo de dos mil diecinueve, **se ha desvinculado aún más del proceso penal**; también lo es que **sigue subsistiendo un vínculo indisoluble de la acción de extinción de dominio con esa materia** (la penal) **que no puede soslayarse de ningún modo**. Y no puede eludirse, pues invariablemente la extinción de dominio **debe ejercerse sobre bienes relacionados con la investigación de los hechos ilícitos penales** que taxativamente señala la propia Norma Fundamental.

Dicho de otro modo, **la acción de extinción de dominio simplemente no sería procedente si no existiera al menos una investigación en materia penal respecto a los hechos ilícitos que se precisan en la Constitución**. Esta premisa es absoluta y se extrae de la propia norma constitucional (artículo 22).

Ahora bien, la "**prescripción**" se trata de una figura que la encontramos tanto en el ámbito **civil** como en el **penal** y, aunque, por razones obvias operan de diferente forma en una y otra materia, lo cierto es que en nuestro sistema jurídico hay un punto en el que la prescripción civil y la prescripción en materia penal **convergen**, a saber: en la prescripción positiva (usucapión) que puede operar cuando la posesión de bienes (a título de dueño) es adquirida por medio de un delito.

En tal supuesto, las **codificaciones civiles** establecen que **la posesión así adquirida** (por medio de un delito), **se tendrá en cuenta** para la **prescripción positiva (usucapión)**, a partir de la fecha en que haya quedado extinguida la pena o **prescrita la acción penal**, considerándose la posesión como de mala fe.

Así se desprende, por ejemplo, del Código Civil Federal o del Código Civil del Distrito Federal (actualmente Ciudad de México) que establecen de manera prácticamente idéntica en sus respectivos artículos 1155, lo siguiente:

"Artículo 1,155. 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."



Lo aquí referido sirve para ejemplificar que **el que una acción civil sea autónoma del procedimiento penal no es un obstáculo** para que el legislador gradúe plazos de prescripción en materia civil tomando en consideración un criterio objetivo y proporcional como lo es el plazo de prescripción del hecho ilícito penal. Hecho ilícito penal que, se insiste, sirve como causa (al menos remota) a la acción civil.

Con lo que aquí se expone y los ejemplos que se citan, este Tribunal Pleno **no pretende desconocer la autonomía** que el legislador democrático ha pretendido otorgar a la acción civil de extinción de dominio, respecto del proceso penal; sino que **sólo busca poner en relieve dos cosas**:

1. Que **incluso en la materia penal** (que es donde directamente se pretende sancionar los hechos ilícitos a que alude el artículo 22 constitucional) **ha sido posible graduar los términos de prescripción de la acción penal**, es decir, **ni siquiera en materia penal existe una regla de imprescriptibilidad general (para todos los hechos ilícitos)**; y,

2. Que en materia civil, **aun cuando existen acciones autónomas del proceso penal**, ello no ha sido obstáculo para que legislador ordinario **gradúe plazos de prescripción en materia civil** tomando en consideración un criterio objetivo como lo es el plazo de prescripción del hecho ilícito penal.

Conforme a ello, en el caso que ahora nos ocupa, el legislador secundario bien pudo optar por una medida legislativa relacionada con el plazo para el ejercicio de la acción de extinción de dominio que garantizara un alto grado de eficacia en el ejercicio de una acción civil que tiene por objeto el combate a la delincuencia a través de la disminución de sus recursos materiales; pero que, a la vez, implicara un menor grado de afectación a los derechos de los gobernados (legalidad, seguridad jurídica y derecho a la propiedad privada).

En efecto, el legislador ordinario, por ejemplo, en vez de establecer una regla general de imprescriptibilidad de la acción de extinción de dominio, **perfectamente pudo graduar el término para el ejercicio de la acción civil de extinción de dominio respecto de bienes de origen ilícito** tomando en consideración las reglas de prescripción ya previstas para los hechos ilícitos a que alude el artículo 22 constitucional.



Siguiendo un ejemplo como el previamente referido, las consecuencias hubieran sido estas:

- La extinción de dominio sería imprescriptible **sólo** respecto de bienes que tuvieran origen en alguno de los hechos ilícitos respecto de los cuales el ejercicio de la acción penal también fuera imprescriptible.

- En cambio, tratándose de bienes relacionados (que tuvieran origen) con hechos ilícitos en los cuales la legislación penal ya prevé un término para la prescripción de la acción penal, también operaría la prescripción de la acción de extinción de dominio, pero aun así, el Estado (a través del Ministerio Público) **tendría un término razonable para ejercerla y garantizar un alto grado de eficacia en el ejercicio de esta acción civil que tiene por objeto el combate a la delincuencia a través de la disminución de sus recursos materiales.**

Como se ve, **sí existen otros medios que no limitan más allá de lo estrictamente necesario los derechos de propiedad, de legalidad y de seguridad jurídica y que también pueden garantizar la satisfacción del fin perseguido.**

Dicho de otro modo, existen mecanismos que pudo haber empleado el legislador secundario para obtener un **justo equilibrio** (proporcionalidad) entre:

a. El **interés público** que radica en obtener un **alto nivel de eficacia en el ejercicio** de esta **acción de extinción de dominio; y,**

b. El **grado de intervención o afectación a los derechos de propiedad y de legalidad y seguridad jurídica.**

Por ende, de subsistir la medida legislativa de que se habla tal y como se encuentra (imprescriptibilidad general de la acción en los casos bienes que sean de origen ilícito) llevaría al absurdo de que en aquellos casos en que incluso **haya operado la prescripción de la acción penal**, de cualquier modo **el Estado** (a través del Ministerio Público) **conservaría de forma permanente** (a perpetuidad) la facultad para ejercer una acción que tiene por objeto la extinción de dominio



de los bienes que considera están relacionados o tuvieron origen en un ilícito penal (**ya prescrito**).

Como se ve, este argumento de *reductio ad absurdum* (reducción al absurdo), sirve para destacar que **una medida como la aquí analizada ni siquiera es congruente con el resto del sistema**, pues **implica otorgarle al Estado una mayor facultad (temporal) para el combate a la delincuencia en una vía civil que en una vía penal**; siendo que la vía penal es, por antonomasia, la vía más idónea y directa para hacerlo.

En esa lógica, la medida contenida en la primera parte del primer párrafo del artículo 11 de la ley, a través de la cual el legislador secundario estableció que "*La acción de extinción de dominio es **imprescriptible** en el caso de los bienes que sean de origen ilícito*", **no supera un examen de proporcionalidad en sentido amplio**.

Por tanto, lo **fundado** de este concepto de invalidez se sustenta en las siguientes razones torales:

1. La interpretación teleológica subjetiva del artículo 22 constitucional revela que la imprescriptibilidad de la acción de extinción de dominio no es un aspecto que se pueda estimar que quedó a la libertad de configuración del legislador ordinario como parte de sus facultades para reglamentar la acción, bajo la consideración de que de ello no se hubiere ocupado la norma constitucional; puesto que, ese tema fue un aspecto expresamente discutido para efectos de la reforma constitucional al artículo 22, y expresamente fue rechazado por el Poder Reformador de la Constitución.

2. La medida contenida en la primera parte del primer párrafo del artículo 11 de la ley, a través de la cual el legislador secundario estableció que "*La acción de extinción de dominio es **imprescriptible en el caso de los bienes que sean de origen ilícito*", **no supera un examen de proporcionalidad**.**

En consecuencia, al haber resultado esencialmente fundado el argumento de la parte actora, debe declararse la **invalidez** de la norma aludida.



En cambio, es **infundada** la alegación en la cual la Comisión Nacional controvierte la validez de la última parte del primer párrafo del artículo 11 de la ley que establece que "*Para el caso de bienes de **destinación ilícita**, la acción prescribirá en veinte años, contados a partir de que el bien se haya destinado a realizar hechos ilícitos.*"

Al respecto, la accionante aduce que los bienes de "**destinación ilícita**" no forman parte necesariamente de las cosas susceptibles de extinción de dominio, de acuerdo al alcance otorgado a tal figura en el artículo 22 constitucional, ya que, dice, este último precepto sólo alude a aquellos bienes cuya procedencia u origen legítimo no se pueda acreditar.

Se dice que ese argumento es **infundado**, pues en párrafos previos ya se ha explicado que el **uso** o **destino** de los bienes sobre los que se ejerce la acción de extinción de dominio **sí son aspectos que forman parte de los elementos que eventualmente deben quedar demostrados, pero que atañen al segundo elemento de la acción** (que los bienes de carácter patrimonial materia de la acción **estén relacionados con la investigación** de alguno de los hechos ilícitos enunciados de manera limitada en el cuarto párrafo del artículo 22 constitucional) **no así del tercer elemento** de la pretensión (no acreditación de la legítima procedencia).

De manera que no se advierte realmente un obstáculo para que pueda subsistir este enunciado estableciendo un plazo de prescripción para el caso de bienes *de destinación ilícita*, pues dicho contenido, por sí mismo, de ningún modo tiene el propósito de determinar elementos de la acción, ni influyen en ese aspecto de la configuración de la misma.

Ante tal panorama, sólo resta precisar que la declaratoria de invalidez de la primera parte del primer párrafo del artículo 11 de la ley **no produce una laguna legal** por cuanto hace al término de prescripción de acción de extinción de dominio, pues subsiste la segunda parte de ese primer párrafo en el cual, como ya se vio, se prevé un plazo de prescripción de **veinte años**, por lo que **ese lapso es el que, *mutatis mutandis*, debe aplicarse también para los bienes que sean "de origen ilícito".**



5. Quinto concepto de invalidez (impugnación del artículo 16, fracción II, de la ley)

Tema: Ejercicio de la acción a partir de investigaciones.

En el quinto concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumenta que el artículo 16, fracción II, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio es inválida en atención a que establece que el ejercicio de la acción de extinción de dominio se sustentará en la información que recabe el Ministerio Público derivada de las investigaciones para la prevención de delitos que realicen las autoridades respectivas.

Al respecto, la mencionada Comisión Nacional alega que no existe sustento constitucional para realizar actos de investigación para la prevención de delitos, por lo que la información generada de esos actos de investigación es inconstitucional, en tanto que habrá sido obtenida de actos viciados.

La accionante abunda en su concepto de invalidez diciendo que **la norma impugnada** (artículo 16, fracción II, de la Ley) **establece una facultad amplia** de realizar **investigaciones preventivas** a fin de que el Ministerio Público esté en posibilidad de sustentar la acción de extinción de dominio.

Es decir, a consideración de la promovente de la acción de inconstitucionalidad el artículo 16, fracción II, de la ley, **otorga "facultades amplias y sin sustento constitucional en materia de prevención"**, las cuales, dice, dan pauta a la arbitrariedad y a la discrecionalidad, pues las autoridades referidas en esa norma (**la actora no precisa cuáles**) pueden realizar tareas de investigación, recabar cualquier tipo de información y someterla a consideración del representante social a efecto de que inicie el procedimiento de extinción de dominio.

En otra parte de su concepto de invalidez, dice la promovente de la acción, que la norma que impugna faculta a las policías (la promovente no especifica a cuáles) para que realicen actividades encaminadas a esclarecer hechos delictivos cuando aún no han sido cometidos, pues se trata de una fase preventiva, es decir, previa a la actualización en el mundo fáctico de conductas reprochables.



La actora concluye diciendo que le preocupa de manera especial que se le dé validez a los datos obtenidos de manera contraria a lo establecido en la Constitución.

Este concepto de invalidez debe **desestimarse** por **dos** razones.

En primer lugar, la norma impugnada **no asigna facultades ni competencia a favor de alguna autoridad para realizar "investigaciones para la prevención de delitos"**.

En segundo lugar, la facultad de "**prevenir delitos**" sí tiene un **sustento constitucional**, de ahí que por ese sólo hecho **no** puede concluirse, como lo pretende la Comisión accionante, que toda la información que derive del ejercicio de esa facultad por las autoridades respectivas sea, por sí misma y en automático, ilícita o no apta para que el Ministerio Público prepare o sustente la acción de extinción de dominio.

Una **norma de derecho**, en sentido formal, es un **enunciado** (es decir, una expresión lingüística) **que correlaciona casos con soluciones y que determinan si una acción está permitida, ordenada o prohibida**.³¹

Conforme a tal entendimiento, es **incorrecta la premisa** de la cual parte la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el sentido de que el artículo 16, fracción II, de la ley, contiene una **norma que regula la competencia y/o facultades de las autoridades** para realizar "**investigaciones para la prevención de delitos**".

El artículo 16, fracción II, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, es de la literalidad siguiente:

"**Artículo 16.** El ejercicio de la acción de extinción de dominio se sustentará en la información que **recabe** el Ministerio Público en:

"...

³¹ Alchourrón, Carlos E., [y] Eugenio, Bulygin. *Introducción a la Metodología de las Ciencias Jurídicas y Sociales*. Buenos Aires, Editorial Astrea, 2003.



"II. La que se genere de las investigaciones para la prevención de los delitos que realicen las autoridades competentes de cualquier fuero."

La mera lectura lleva a constatar que este precepto **no** tiene enunciados normativos que **permitan** la "**investigación**" o la "**prevención de delitos**".

Tampoco contiene una **norma** que busque **distribuir competencias o establecer facultades** en materia de "**investigaciones para la prevención de delitos**" a favor de alguna autoridad en específico.

El precepto en cuestión **sí contiene una norma permisiva**, pero ésta versa sólo respecto a **cuál es la información que puede emplear (recabar) el Ministerio Público para sustentar la demanda de extinción de dominio**.

En ese sentido, el hecho de que el precepto impugnado emplee la expresión "**investigaciones para la prevención de los delitos**", no lleva a considerar que de ahí se desprende la existencia de una norma que **otorga "facultades amplias y sin sustento constitucional en materia de prevención de delitos"**, como lo sugiere la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

De hecho ni siquiera es posible concluir –como lo alega la accionante en una parte de su concepto de invalidez– que esa porción normativa **ordena al juzgador el otorgar valor probatorio a un medio de prueba obtenido incluso de forma ilícita**, pues el artículo 16, fracción II, de la ley nacional **ni siquiera contiene reglas de valoración probatoria**.

También resulta **incorrecta** la afirmación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el sentido de que en la norma controvertida se establecen **facultades o competencias específicas** de las instituciones **policiales** relativas a "**investigaciones para la prevención de delitos**", ya que el artículo 16, fracción II, que se analiza no alude a las **corporaciones policiacas** en particular.

En mérito de lo anterior, dado que ese precepto **no es una norma que distribuya competencias ni atribuciones** en materia de "**investigaciones para la prevención de delitos**", debe **desestimarse** el concepto de invalidez que aquí se contesta, a través del cual la accionante pretende que esta Suprema Corte *fije los límites de las facultades preventivas, de procuración y de investigación del delito a cargo del Estado*; y, en su caso efectúe el **reparto competencial**



preciso (sic) *en esa materia* (investigaciones para la prevención de delitos), ya que **ello implicaría analizar injustificadamente un tópico que ni siquiera es regulado por la ley impugnada en la presente acción de inconstitucionalidad.**

Al margen de lo anterior, lo cierto es que la facultad de **prevenir delitos sí** tiene un **sustento constitucional**, ya que el artículo 21 de la Constitución, en lo que interesa, dispone:

"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."

Según se lee, dicho precepto de nuestra Norma Fundamental define la "**seguridad pública**" como 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 la Constitución y las leyes en la materia.

Uno de los aspectos que, conforme a la propia norma constitucional, comprende la **función de seguridad pública** que se encuentra a cargo del Estado es la relativa a la **prevención de delitos en los términos de la propia ley**.

En esa lógica, considerar, como lo sugiere la Comisión accionante, que la **prevención** de delitos no debe implicar en absoluto labores de **investigación**,



sería tanto como desconocer el significado mismo del vocablo "**prevención**", el cual, conforme al Diccionario de la Lengua Española consiste en **la preparación y disposición que se hace anticipadamente para evitar un riesgo**.

Conforme a esto último, basta atender a un argumento lógico para concluir que cualquier acción de **prevención** en general (**es decir no sólo la relativa a delitos**), implica efectuar en mayor o menor medida labores de **investigación**; pues de otro modo no es factible tener un conocimiento de la realidad que permita una reflexión, planificación, evaluación y enriquecimiento de los conocimientos que eventualmente deriven en un actuar anticipado dirigido a evitar un riesgo o resultado (**acción de prevención**).

Es decir, las acciones preventivas en sí mismas implican un conjunto sistematizado de acciones y procedimientos encaminados a la obtención, procesamiento y aprovechamiento de información **con el propósito de evitar un resultado**.

Es por ello que el concepto de invalidez que expone la parte actora debe desestimarse, pues si la facultad de **prevención de delitos** está reconocida constitucionalmente, **no es factible concluir a priori, que toda la información que se genere con motivo de esa actividad a cargo de las autoridades competentes es ilícita** y, por tanto, no puede ser empleada bajo ninguna circunstancia por el Ministerio Público para ejercer la acción de extinción de dominio.

Es importante precisar que lo que aquí se expone, en modo alguno prejuzga sobre si alguna autoridad en particular está legitimada o no para realizar actividades de "*investigación para la prevención de delitos*" ni sobre sus facultades o competencia específicas pues, se reitera, dado que la norma impugnada no distribuye facultades o competencia a favor de alguna autoridad en concreto para el ejercicio de esa actividad (investigación para la prevención de delitos), no es factible emprender un análisis de regularidad constitucionalidad desde esa vertiente.

Lo único que aquí se establece es que la facultad de **prevenir delitos sí** tiene un **sustento constitucional** y por ese solo hecho no puede concluirse, como lo pretende la Comisión accionante, que toda la información que derive del ejercicio de esa facultad por las autoridades respectivas es, por sí misma y



en automático, ilícita o no apta para que el Ministerio Público prepare o sustente la acción de extinción de dominio.

Por último, en lo que a este punto concierne, **debe quedar claro también que**, el **artículo 16, fracción II, sólo está referido al tipo de información que puede aportar el Ministerio Público para sustentar una acción de extinción de dominio**; pero dicha norma en modo alguno establece, ni expresa ni implícitamente, que el representante social pueda iniciar una acción de extinción de dominio *al margen de la existencia de una investigación respecto de los delitos que precisa el artículo 22 constitucional*, como parece sugerirlo la accionante cuando afirma que se permite la arbitrariedad y la discrecionalidad de las autoridades respectivas para llevar al Ministerio Público información derivada de investigaciones de prevención del delito para que inicie la acción de extinción; puesto que, como se ha visto, es un elemento de la acción **la vinculación de los bienes con una investigación de alguno de los delitos señalados en la norma constitucional**.

6. Sexto concepto de invalidez (Impugnación de los artículos 173, párrafo segundo; 177, último párrafo y 190, párrafo quinto, de la Ley).

Temas: Medidas cautelares y preparación de la acción

En este concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la invalidez de los artículos 173, párrafo segundo; 177, último párrafo y 190, párrafo quinto, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

A fin de lograr mayor claridad, su estudio se hará en diferentes subapartados.

6.1 Estudio de la validez del artículo 173, párrafo segundo, de la ley.

La parte conducente de este precepto establece lo siguiente:

De las medidas cautelares

"Artículo 173. El Juez, a solicitud del Ministerio Público, podrá dictar la medida cautelar consistente en el aseguramiento de bienes, con el objeto de evitar que los bienes en que deba ejercitarse la acción de extinción de dominio, se



oculten, alteren o dilapiden, sufran menoscabo o deterioro económico, sean mezclados o que se realice cualquier acto traslativo de dominio, incluso previo a la presentación de la demanda, garantizando en todo momento su conservación.

"Las actuaciones que limiten derechos fundamentales serán adoptadas previa orden judicial. En caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada, el Ministerio Público podrá adoptar tales medidas, debiendo someterlas a control judicial posterior tan pronto sea posible.

Al respecto, la Comisión expone que el segundo párrafo del artículo 173 de la ley contraviene el derecho humano a la seguridad jurídica debido a que posibilita una actuación arbitraria por parte del Ministerio Público, en tanto que lo faculta para llevar a cabo, por sí mismo y sin el control judicial previo, el aseguramiento de bienes.

A decir de la Comisión Nacional, tal facultad del Ministerio Público contraviene la igualdad procesal que debe imperar dentro del procedimiento de extinción de dominio. La accionante abunda en su concepto de invalidez diciendo que no debe soslayarse que la disposición impugnada corresponde a una legislación de naturaleza civil, por lo que las partes litigantes deben actuar en un plano de igualdad no así en un plano de supra a subordinación, a pesar de que uno sea un particular (sic) y el actor una institución del Estado.

Por tanto, a consideración de la Comisión actora, el artículo 173, párrafo segundo, de la ley, es inconstitucional en tanto que permite que el **Ministerio Público, por sí mismo y sin control judicial previo**, decrete el **aseguramiento de bienes** dentro de un procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil como lo es el relativo a la extinción de dominio.

Al respecto, refiere que aun cuando el Ministerio Público actúe como autoridad en la etapa preparatoria del juicio de extinción de dominio no puede ordenar el aseguramiento de bienes al ser una medida que trastoca derechos sustantivos como el derecho de posesión y el derecho a la propiedad, por lo que esa medida cautelar necesariamente requiere la intervención de la autoridad judicial.

Tal alegación es **fundada**.



Ante todo, es necesario precisar que la adecuada interpretación del artículo 173, párrafo segundo, de la ley, permite advertir que **la facultad** que ahí se otorga al **Ministerio Público** para que en caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada, **adopte la medida cautelar de aseguramiento de bienes, debe entenderse acotada sólo a la etapa preparatoria**; es decir, esa facultad del Ministerio Público **no abarca la etapa judicial**, ya que en esta fase (la jurisdiccional) el Ministerio Público no actúa como autoridad sino como parte de un litigio, en un plano de **igualdad procesal**.

El artículo 172 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio establece que el procedimiento constará de dos etapas, a saber:

- **Una preparatoria**, que estará a cargo del Ministerio Público para la investigación y acreditación de los elementos de la acción –de extinción de dominio– de conformidad a las atribuciones asignadas en la presente ley; y,

- **Una judicial**, que comprende las fases de admisión, notificación, contestación de la demanda, audiencia inicial, audiencia principal, recursos y ejecución de la sentencia.

De acuerdo con lo anterior, dado que la **etapa preparatoria está a cargo del Ministerio Público**, ya que es quien debe realizar todas las actuaciones necesarias para establecer la procedencia de la acción, es claro que en esa fase actúa como **autoridad** en un plano de supra a subordinación respecto de cualquier persona física o jurídica que alegue tener un derecho respecto del bien que, eventualmente, pudiera ser objeto de la acción de extinción de dominio.

Sin embargo, en la **fase judicial** el **Ministerio Público** ya no **actúa** en un plano de supra a subordinación, sino en un **plano de igualdad procesal, como parte actora**.

Ello se confirma a partir del contenido de los artículos 2, fracciones XVIII y XX, 61 y 100 de la ley que se analiza, en los que se establece esto:

"**Artículo 2.** Para efectos de esta ley se entenderá por:

"...



"**XVIII. Parte actora:** El Ministerio Público que ejercite la acción de extinción de dominio en los términos establecidos en el artículo 22 de la Constitución y esta ley;

"...

"**XX. Parte demandada:** Aquella o aquellas personas físicas o jurídicas titulares de los bienes objeto de extinción de dominio, en los términos establecidos en el artículo 22 de la Constitución y esta ley."

"**Artículo 61.** En las audiencias, se observarán especialmente los **principios** de oralidad, publicidad, **igualdad**, intermediación, **contradicción**, continuidad y concentración, con las limitaciones y modalidades previstas en esta ley."

"**Artículo 100.** El Juez podrá decretar, en todo tiempo, sea cual fuere la naturaleza del negocio, la práctica o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que se estime necesaria y sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos controvertidos. En la práctica de esas diligencias, obrarán como lo estimen procedente, para obtener el mejor resultado de ellas, sin lesionar los derechos de las partes y procurando en todo su **igualdad**."

Como se puede constatar, en los preceptos aquí transcritos se **regulan** tópicos relacionados con **actuaciones dentro de la fase jurisdiccional** del procedimiento de extinción de dominio y tales normas reconocen como uno de los principios rectores el de **igualdad procesal de las partes**.

El **principio de igualdad procesal de las partes**, inmerso en el derecho al debido proceso, está íntimamente relacionado con el derecho de contradicción y constituye el núcleo fundamental del derecho de audiencia que consiste, en esencia, en que toda petición o pretensión formulada por una de las partes en el proceso, se comunique a la contraria para que ésta pueda prestar a ella su consentimiento o formular su oposición.

Así, por el **principio de igualdad procesal**, se procura la **equiparación de oportunidades para ambas partes en las normas procesales**, pero también se erige como una regla de actuación del **Juez**, el cual, como **director del proceso**, **debe mantener, en lo posible, esa igualdad al conducir las actuaciones**.



nes, a fin de que la victoria de una de las partes no esté determinada por su situación ventajosa, sino por la justicia de sus pretensiones.³²

En este orden de ideas, si bien la ley materia de análisis en su artículo 175 establece la posibilidad de que la **medida cautelar de aseguramiento de bienes** pueda **decretarse antes de iniciarse el juicio**, esto es, **durante la etapa preparatoria** o **durante el juicio**,³³ lo cierto es que en este último supuesto (durante el juicio), **esa norma jurídica no puede interpretarse en el sentido de que el Ministerio Público puede, motu proprio** (por sí mismo) **decretar tal medida**, pues en esa fase ya no actúa como autoridad sino como **parte actora**, en un **plano de igualdad procesal** con la **parte demandada**.

En consecuencia, el artículo 173, segundo párrafo, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio no debe interpretarse de forma aislada, sino sistemáticamente con los artículos 2, fracción XVIII y XX; 61 y 100 previamente transcritos, a fin de concluir que ese párrafo segundo del artículo 173, al establecer que el Ministerio Público, **de manera excepcional**, puede adoptar la medida cautelar de aseguramiento sin control judicial previo, **se refiere exclusivamente a la etapa preparatoria en la que el representante social tiene el carácter de autoridad; pero no comprende la etapa jurisdiccional en la que actúa como parte actora** y, por ende, **en un plano de igualdad procesal**.

Hecha la anterior precisión, **corresponde ahora analizar si esa facultad conferida al Ministerio Público es constitucional o no**.

Como se dijo antes, este Tribunal Pleno concluye que es **fundado** el concepto de invalidez en el que se alega la inconstitucionalidad del artículo 173 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio en la porción en que se permite al Ministerio Público adoptar **–durante la etapa preparatoria–** la medida cautelar de aseguramiento de bienes **sin control judicial previo**, *"en caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada"*.

³² Tesis: 1a. CCCXVI/2018 (10a.), de la Primera Sala de título y subtítulo: "PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL. SUS ALCANCES."; registro digital: 2018777.

³³ **Artículo 175**. Las medidas cautelares podrán decretarse:

"I. Durante el juicio; y,

"II. Antes de iniciarse el juicio. ..."



Se dice que **es fundado** ese motivo de invalidez, ya que el **derecho a la tutela cautelar** (derecho a las medidas cautelares) forma parte integrante del **derecho a la tutela jurisdiccional efectiva**, previsto en el artículo 17 de la Constitución; y, al ser así, **en procedimientos jurisdiccionales civiles toda medida cautelar debe ser decretada por autoridad judicial; es decir, amerita un control judicial previo.**

Por derecho a la tutela jurisdiccional puede entenderse, en sentido amplio, el derecho de las personas a formular pretensiones –y a defenderse de ellas– ante un órgano jurisdiccional, a través de un juicio en el que se respeten las garantías del debido proceso, en el que se emita una sentencia y, en su caso, **se logre su plena y efectiva ejecución.**

El **derecho a la tutela jurisdiccional** está previsto en nuestro sistema jurídico en el artículo 17 constitucional, así como en los numerales 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual forma parte del bloque de constitucionalidad, en términos del artículo 1o. de nuestra Norma Fundamental.

Esos preceptos son de la literalidad siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. ..."

"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 fijan las leyes,



emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales."

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

"Artículo 8. Garantías judiciales.

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

"Artículo 25. Protección judicial

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

"2. Los Estados Parte se comprometen:

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

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

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

Ahora bien, el **derecho a la tutela jurisdiccional** puede descomponerse en varios subconjuntos integrados por haces de derechos específicos, a saber: el derecho de acceso a la justicia, el derecho al debido proceso, el derecho a obtener una sentencia jurisdiccional fundada en derecho y el **derecho a la plena eficacia o ejecución del fallo jurisdiccional**.



De acuerdo con esto, es factible afirmar que **el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva implica el reconocimiento de derechos para ambas partes litigantes, es decir, el derecho a la tutela judicial efectiva no es un derecho exclusivo del actor ni un derecho exclusivo del demandado.**

Conforme a lo anterior, es claro que el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva no sólo garantiza el derecho de las partes en litigio a acceder a la impartición de justicia, ni a que el procedimiento se sustancie observando las formalidades esenciales, sino que, en aras de hacer real y eficaz el fallo jurisdiccional que eventualmente se dicte, **garantiza que el proceso alcance el fin para el cual fue iniciado.**

Por tanto, **la efectividad de una resolución judicial es parte esencial del derecho a la tutela jurisdiccional.**

En ese sentido, dado que el derecho a la tutela jurisdiccional implica garantizar la realización del derecho reconocido o constituido en la sentencia, es preciso que las normas procesales prevean los **instrumentos** necesarios que garanticen que, cuando llegue el momento en el que la sentencia deba surtir efectos, éstos se puedan materializar; y esos instrumentos son, precisamente, las denominadas "**medidas cautelares**".

Por ello, se afirma que **el fundamento constitucional de las medidas cautelares** (derecho a la tutela cautelar) está inmerso en el contenido esencial del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva y, particularmente, **en el derecho fundamental a la efectividad de las sentencias.**

El **derecho a la tutela cautelar** tiene un reconocimiento constitucional en tanto que puede extraerse directamente de los artículos 17 constitucional; y 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos y se traduce, *lato sensu*, en el derecho a solicitar el dictado y ejecución oportuna de medidas cautelares que sean adecuadas para garantizar la efectividad de la sentencia –judicial– que eventualmente se dicte.

Conforme a esta lógica, si la **tutela cautelar** forma parte del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, **resulta evidente que las medidas cautelares deben ser dictadas por una autoridad judicial** (jurisdiccional).



Dicho de otra forma, si las medidas cautelares tienen una **naturaleza instrumental** del derecho a la tutela judicial efectiva, entonces **deben estar sujetas a un control judicial previo**, pues de lo contrario no podría hablarse de "**tutela judicial**".

Sostener una postura contraria a la expresada en el párrafo que antecede, esto es, que las medidas cautelares que se empleen para garantizar la efectividad de una resolución jurisdiccional no deben estar sujetas a control judicial previo, implicaría llegar al extremo de sostener que las partes en litigio están legitimadas para, motu proprio (por sí mismas), emplear los mecanismos que consideraran pertinentes a fin de garantizar la efectividad de una eventual sentencia favorable.

Una postura como esa es insostenible desde el punto de vista constitucional, ya que ello implicaría hablar de una "**autotutela**"; no así de una "**tutela judicial**" que es el derecho reconocido en el artículo 17 constitucional.

Además, como ya se adelantó, **el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva implica el reconocimiento de derechos para ambas partes litigantes, no sólo para una de ellas.**

Por ende, tratándose de "medidas cautelares" en materia jurisdiccional, **debe ser un Juez el que garantice no sólo la eficacia de la sentencia que eventualmente se dicte, sino también el derecho del demandado (o futuro demandado) de que la imposición de una determinada medida cautelar se encuentra justificada a través de la apariencia del buen derecho (*fumus bonis iuris*) y el peligro en la demora (*periculum in mora*); pues sólo a través de la previa demostración de esos elementos es factible aceptar que una persona pueda verse afectada o restringida en sus derechos (mediante una medida cautelar) cuando ni siquiera ha sido oída y vencida en un juicio.**

Luego, si el artículo 22 constitucional otorga al proceso de extinción de dominio el carácter de "**proceso jurisdiccional de naturaleza civil**", entonces le resulta aplicable la regla de derecho relativa a que **las medidas cautelares que en su caso prevea la ley reglamentaria respectiva, deben estar sujetas a un control judicial previo, a fin de que se garantice la observancia del derecho**



a la **tutela judicial efectiva para ambas partes** (actor y demandado –o futuro demandado–).

En consecuencia, si en la última parte del segundo párrafo del artículo 173 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio previamente interpretado se **faculta al Ministerio Público para que, durante la etapa preparatoria del proceso de extinción de dominio, decreta la medida cautelar de aseguramiento de bienes sin control judicial previo**, dicha norma es contraria al derecho de tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 17 constitucional; y, por ende, **debe decretarse su invalidez**.

No obsta a lo anterior, el hecho de que en el caso la norma analizada pretenda justificar la falta de control judicial previo de una medida cautelar a partir de la "*urgencia u otra necesidad*", pues **no podría justificarse la ausencia de control judicial previo por una cuestión de oportunidad o rapidez en la ejecución de una medida cautelar como lo es el aseguramiento de bienes**.

Así es, **las muy legítimas pretensiones de la autoridad** (Ministerio Público) **de asegurar bienes** –como podrían ser los recursos de una cuenta bancaria– **para evitar que el bien sobre el que se solicita la medida se pierda o desaparezca, no son suficientes para que lo haga por sí y ante sí, sin la aprobación de un Juez imparcial e independiente**.

Lo anterior, encuentra su justificación en el hecho de que **toda medida cautelar conlleva la afectación o, al menos, la restricción de un derecho**.

Cierto, las medidas cautelares, atenta su propia naturaleza (preventiva) **se imponen a los bienes y derechos de una persona antes de que sea oída y vencida en un juicio**; por ende, los instrumentos cautelares, además de que podrían llegar a afectar el derecho de defensa y el debido proceso; implican, por lo menos, una **restricción** a los derechos de la persona demandada o que se pretende demandar.

Así es, **el aseguramiento de bienes**, como puede ser, por ejemplo, el aseguramiento de activos financieros **afecta el derecho sustantivo de propie-**



dad ya que en esos casos la consecuencia del aseguramiento es la **indisponibilidad jurídica del bien**. Por ende, **es claro que durante el tiempo en que esté vigente la medida, el particular queda privado de la posibilidad de disponer de los recursos depositados en sus cuentas bancarias como mejor le convenga para el pleno desarrollo de sus objetivos o fines, la protección de sus derechos y patrimonio, el cumplimiento de sus obligaciones frente a terceros o la consecución de oportunidades económicas o de otra índole.**

El mismo efecto se presenta con el aseguramiento de títulos de crédito o de otros bienes o derechos de naturaleza financiera, dado su carácter negociable e intercambiable y los grados de liquidez que pueden llegar a tener. Sería sumamente perjudicial que incluso por un solo día, el titular de dichos bienes o derechos no pueda ejercer sobre los mismos actos de dominio.

En términos generales, **el mismo efecto** –perjudicial o restrictivo– **se generaría con el aseguramiento de cualquier bien de carácter patrimonial.**

Lo aquí expuesto, sirve para poner en relieve que la **imposición de una medida cautelar con motivo de un procedimiento jurisdiccional** implica poner en equilibrio el **derecho a la tutela cautelar** (que como ya se explicó, está inmerso en el derecho a la tutela judicial reconocido en el artículo 17 constitucional) y la **plena observancia del derecho a la legalidad y seguridad jurídica** (que derivan del artículo 16 de la Constitución); **por lo que ello confirma que invariablemente ameritan un control judicial previo, a fin de evitar que en vez de "tutela judicial" exista una "autotutela" por parte del actor.**

Otra razón más que lleva a este Alto Tribunal a declarar **fundado** el concepto de invalidez por cuanto hace al último párrafo del artículo 173 de la ley analizada, estriba en que **esa porción normativa contiene una medida legislativa que restringe el derecho a la propiedad privada**, así como el derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica.

Como ya se ha explicado antes, de los artículos 14 y 16, segundo párrafo, de la Constitución, así como del numeral 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se desprende el reconocimiento del **derecho a la propiedad**



privada y el derecho a la **legalidad y a la seguridad jurídica** cuando el gobernado deba resentir **un acto de molestia o de privación en sus propiedades**.

Por ende, si de acuerdo a su naturaleza preventiva **las medidas cautelares se imponen sobre los bienes y derechos de una persona antes de que sea oída y vencida en un juicio** y, además, **conllevan la afectación o, al menos, la restricción de un derecho** (propiedad y/o posesión), entonces resulta claro que una medida legislativa que autorice a una de las partes en el litigio (o futuro litigio) a decretar *motu proprio* una medida cautelar, esto es, sin el control judicial previo **incrementa la restricción o afectación al derecho a la propiedad privada** y el derecho a la **legalidad y a la seguridad jurídica** cuando el gobernado deba resentir **un acto de molestia o de privación en sus propiedades**.

Se asevera esto último, pues cuando una medida legislativa elimina el control judicial previo y faculta al Ministerio Público para que como parte interesada en obtener un fallo jurisdiccional favorable provea, por sí mismo, sobre la necesidad de una medida cautelar, **potencializa las facultades de una autoridad Estatal para ejercer actos de molestia sobre los derechos, bienes, propiedades y posesiones de los gobernados**.

En ese sentido, para verificar si una medida legislativa que restringe o limita un derecho sustantivo tutelado por la Constitución se encuentra justificada, es necesario que aquella (la medida legislativa) supere un **examen (test) de proporcionalidad en sentido amplio**.

Como ya se dijo en el apartado 2 de este considerando, son tres las etapas de ese examen, a saber:

La primera etapa, consiste en **identificar una finalidad constitucionalmente válida**, o sea, que los fines que persigue el legislador con la medida involucren valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir, como es el caso de los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales.

La segunda etapa implica analizar la **idoneidad de la medida**, y se traduce en identificar en la medida una tendencia hacia el fin constitucionalmente válido.



La tercera etapa comprende el análisis de la **necesidad** de la medida; esto es, radica **en examinar si respecto de ella** (la medida) **no existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen**, pero, además, que **las alternativas importen una intervención de menor intensidad al derecho fundamental que se afronta.**

Pues bien, en el caso, la medida contenida en el segundo párrafo del artículo 173 de la ley, a través de la cual el legislador secundario estableció que "*En caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada*" el Ministerio Público podrá adoptar medidas cautelares sin el control judicial previo, **no supera** un **test de proporcionalidad**.

Para justificar este aserto conviene tener presente, en primer lugar, cuál es la **finalidad de la acción de extinción de dominio** prevista en el artículo 22 constitucional.

Y, al respecto, de la iniciativa de reforma al artículo 22 constitucional presentada el 29 de marzo de 2007, destaca que esta acción reconocida en la Norma Fundamental se estableció –en sus orígenes– con el objeto de **mejorar la eficacia en el combate a la delincuencia.**³⁴

Asimismo, en la exposición de motivos de la diversa iniciativa que culminó con la reforma al citado artículo 22 de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2019, se dijo que la acción de extinción de dominio tiene, entre otros, los fines siguientes:

- Disminuir los recursos con que cuenta la delincuencia;
- Disminuir la capacidad operativa de los agentes criminales;
- Atender al interés y beneficio de la sociedad, a través de la utilización de dichos bienes o el producto que se obtenga de los mismos;

³⁴ Iniciativa de reforma al artículo 22 constitucional presentada por el diputado César Camacho Quiroz el 29 de marzo de 2007.



- Obtener recursos para destinarlos a la reparación del daño que generan determinadas actividades ilícitas.

Por su parte, el artículo 173 de la Ley aquí analizado, establece:

"Artículo 173. El Juez, a solicitud del Ministerio Público, podrá dictar la **medida cautelar** consistente en el aseguramiento de bienes, con el objeto de evitar que los bienes en que deba ejercitarse la acción de extinción de dominio, se oculten, alteren o dilapiden, sufran menoscabo o deterioro económico, sean mezclados o que se realice cualquier acto traslativo de dominio, incluso previo a la presentación de la demanda, garantizando en todo momento su conservación.

"Las actuaciones que limiten derechos fundamentales serán adoptadas previa orden judicial. **En caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada, el Ministerio Público podrá adoptar tales medidas, debiendo someterlas a control judicial posterior tan pronto sea posible.**"

Bajo esta lógica, es evidente que **la medida cautelar de aseguramiento de bienes** dentro de un proceso de extinción de dominio busca **evitar que los bienes** sobre los *que deba ejercitarse la acción de extinción de dominio, se oculten, alteren o dilapiden, sufran menoscabo o deterioro económico, sean mezclados o que se realice cualquier acto traslativo de dominio.*

Es decir, la medida cautelar de aseguramiento de bienes tiene como **finalidad lograr la eficacia de un eventual fallo en el que se decrete la extinción de dominio respecto de bienes relacionados con determinados hechos ilícitos.**

Por ello, una norma como la aquí controvertida, al permitir que el Ministerio Público, en caso de urgencia y otra necesidad, adopte la medida cautelar de aseguramiento de bienes sin el control judicial previo tiene por finalidad dar **celeridad** al establecimiento de esa medida; pues en tales casos (urgencia y otra necesidad) la norma supone que el tener que acudir ante el órgano jurisdiccional respectivo implicará un retraso que derivará en la pérdida de la eficacia de la medida y de la acción misma.



Conforme a lo anterior, si lo que busca la norma es dar **celeridad** (ante un caso urgente) al dictado de una medida cautelar, permitiendo al Ministerio Público que decrete el aseguramiento de bienes sin acudir a un control judicial previo, con el **objeto de disminuir el riesgo de que los bienes sobre los que deba ejercerse la acción de extinción de dominio se oculten, alteren o dilapiden, sufran menoscabo o deterioro económico, sean mezclados o que se realice cualquier acto traslativo de dominio**, entonces es indiscutible que **la medida sí persigue un fin constitucionalmente válido**, pues favorece la prontitud y, por ende, la **eficacia de una medida cautelar** prevista en un **procedimiento** –de extinción de dominio– que, a su vez, **tiene un fin constitucional**.

Por ello, la primera grada del test de proporcionalidad se encuentra satisfecha.

Asimismo, se aprecia que existe **idoneidad**, debido a que la medida legislativa es un medio adecuado para lograr dar **celeridad** en el aseguramiento de los bienes que eventualmente serán objeto de extinción de dominio.

En efecto, si se faculta al Ministerio Público para que en casos de **urgencia**, como pueden ser aquellos supuestos en los cuales, **por razón de la hora**, el **día** o la **distancia**, no pueda acudir ante el Juez que ha de conocer sobre el proceso de extinción de dominio para que dicho juzgador **resuelva sobre el aseguramiento de bienes sobre los que se pretende ejercer la acción**, **se permite dotar de celeridad y, por ende, de eficacia a la medida precautoria y consecuentemente a la acción misma**.

De ahí que el segundo aspecto del examen de proporcionalidad también se satisface.

En cambio, este Tribunal Pleno **no** advierte **la necesidad de la medida**, debido a que existen **otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y que conllevan una intervención de menor intensidad al derecho fundamental que se afronta** (o incluso ninguna afectación).



Cierto, si lo que se busca con el segundo párrafo del artículo 173 de la ley es que ante una situación de **urgencia** exista una mayor **celeridad al decretar una medida cautelar** y por razón de la **distancia**, el **horario** y/o el **día** el Ministerio Público no puede acudir de manera pronta ante el Juez competente, entonces dichos problemas **fácticos** pueden solucionarse, **por ejemplo**, así:

1. El **problema de la distancia**, ya se encuentra solucionado a través del contenido del artículo 176 de la ley, en el cual se establece que para decretar las **medidas cautelares** solicitadas como **acto prejudicial**, será competente el Juez que lo fuere para el negocio principal. No obstante, tal precepto establece expresamente que, **en caso de urgencia**, puede dictar la medida cautelar el Juez del lugar donde se halle la persona o la cosa objeto de la providencia y efectuada se remitirán las actuaciones al competente.³⁵

2. El problema del **horario o día inhábil** se soluciona estableciendo la obligación de que los **Jueces** civiles (pues no debe soslayarse que es una acción de naturaleza civil) o de extinción de dominio **estén disponibles**, mediante "**turnos de guardias**"; tal y como ya sucede para otras materias. De esa forma el Ministerio Público sabrá con exactitud qué juzgado está de guardia en caso de requerirlo en un horario o día inhábil para el control judicial previo de medidas cautelares.

3. Aunado a lo anterior, también se puede establecer la existencia de **comunicaciones oficiales** a través de **medios electrónicos** que permitan al Ministerio Público que, ante una situación de urgencia, pueda acudir, **sin demora**, al Juez que se encuentre de guardia para que decrete la medida cautelar a través del uso de instrumentos tecnológicos, esto último, evidentemente, con los mecanismos de seguridad y autenticidad respectivos.

Esto revela que medidas como las aquí descritas **son eficaces** para lograr **celeridad** en el dictado de una medida cautelar en **casos urgentes** y **no impli-**

³⁵ **Artículo 176.** Para decretar las medidas cautelares solicitadas como acto prejudicial, será competente el Juez que lo fuere para el negocio principal. Si los autos estuvieren en segunda instancia, será competente para dictar la medida cautelar el Juez que conoció de ellos en primera instancia. "En **caso de urgencia**, puede **dictarla el del lugar donde se halle la persona o la cosa objeto de la providencia** y efectuada se remitirán las actuaciones al competente."



can una afectación a los principios constitucionales de legalidad y seguridad jurídica, pues a través de ellas se garantiza la existencia de un **control judicial previo a su dictado** y, además, **sin demoras**.

En conclusión, a consideración de este Tribunal Pleno existen otras medidas que el legislador pudo establecer para lograr la adopción de medidas cautelares durante la fase preparatoria del procedimiento de extinción de dominio en casos urgentes y que no implican una afectación al derecho constitucional al control judicial previo (tutela judicial).

Luego, dado que la medida legislativa que faculta al Ministerio Público para que en caso de urgencia y otra necesidad adopte la medida cautelar de aseguramiento de bienes sin el control judicial previo **no resulta necesaria** para los fines que persigue; **no** supera el examen de proporcionalidad en sentido amplio.

Es por ello que la ***urgencia o peligro en la demora*** en el aseguramiento de bienes **no constituyen una razón válida para que el Ministerio Público efectúe tal aseguramiento sin la previa autorización de un Juez** (control judicial previo).³⁶

Ante ello, lo procedente es **declarar la invalidez** del artículo 173, segundo párrafo, en la porción que dice: "En caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada, el Ministerio Público podrá adoptar tales medidas, debiendo someterlas a control judicial posterior tan pronto sea posible."

En consecuencia, resulta innecesario el estudio de los demás conceptos de invalidez hechos valer respecto a esa porción normativa.

6.2 Estudio de la validez del artículo 177, último párrafo, de la ley.

El artículo 177 de la ley establece:

³⁶ En el mismo sentido ha resuelto este Tribunal Pleno en la diversa acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014.



"Artículo 177. El Ministerio Público que solicite la medida cautelar:

"I. Deberá determinar con precisión el o los bienes que pide sean objeto de la medida, describiéndolos de ser posible para facilitar su identificación, y

"II. Deberá acreditar el derecho que le asiste para pedirla.

"Dada la naturaleza de la acción, se presume la necesidad de decretarla."

Al respecto, en el sexto concepto de invalidez la Comisión Nacional de los Derechos Humanos expone que el artículo 177, último párrafo, de la ley es inconstitucional debido a que establece que, dada la naturaleza de la acción de extinción de dominio, **se presume la necesidad de decretar la medida cautelar de aseguramiento de bienes.**

Tal "presunción" a decir de la parte accionante no permite al juzgador evaluar y analizar la aplicabilidad (sic) del aseguramiento, pues en todos los casos que se solicite deberá decretarlo, sin importar si el Ministerio Público demostró el derecho que le asiste para pedir la medida cautelar.

Por tanto, dice la Comisión promovente, al presumirse la necesidad de decretar la medida cautelar consistente en el aseguramiento de bienes, ello derivará en que en la mayoría de los casos sea decretada por el órgano jurisdiccional, aun cuando no hubiere justificación debidamente fundada y motivada por parte del Ministerio Público. De ahí que a decir de la accionante tal norma vulnera el derecho a la seguridad jurídica.

Este argumento de invalidez es **infundado**, pues adverso a lo que alega la Comisión Nacional de los Derechos Humanos el texto de la norma no conduce a que la medida cautelar prevista en la Ley Nacional de Extinción de Dominio, consistente en el aseguramiento de bienes, deba decretarse en todos los casos en que ésta sea solicitada.

Lo anterior, pues del propio artículo 177 de la ley se desprende que el otorgamiento de la medida cautelar está sujeto a que se satisfagan los requisitos de procedencia que ahí se indican, a saber:



- a. Que el Ministerio Público efectuó la **descripción de los bienes** sobre los que pide se decrete la medida;
- b. Que el Ministerio Público acredite la **apariencia del buen derecho**; y,
- c. Que se actualice el **peligro en la demora**.

Dado que el aseguramiento de bienes tiene la naturaleza de una medida cautelar, le **resultan aplicables las reglas para el otorgamiento de tales medidas** y entre los presupuestos para ello se encuentran, la **apariencia del buen derecho** (*fumus boni iuris*) y el **peligro en la demora** (*periculum in mora*).³⁷

La **apariencia del buen derecho** y la **necesidad de decretar una medida cautelar** son dos distintos requisitos de procedencia de las medidas cautelares.

La "**apariencia del buen derecho**" conlleva un **juicio de probabilidad o verosimilitud de la existencia del derecho alegado por la parte solicitante de la medida mediante el examen preliminar que se hace del fondo del asunto**; de tal modo que conforme a un **cálculo de probabilidades** sea **posible anticipar que el solicitante de la medida es, en efecto, titular del derecho invocado y que éste resultará tutelado por el eventual fallo jurisdiccional que se emita**.

Conforme a lo anterior, el otorgamiento de la medida no requiere de la comprobación o prueba plena de la existencia de un derecho, sino sólo de una instrucción lo suficientemente extensa para formar convicción en el juzgador. Es decir el derecho alegado no debe ser sólo "posible", sino "verosímil".

Por consiguiente, la *fumus bonis iuris* implica que para el otorgamiento de una medida cautelar **deben existir en autos elementos de juicio que, aunque sean precarios, resulten idóneos para formar la convicción**, en grado de **presunción, acerca de la verosimilitud o probabilidad del derecho invocado**.³⁸

³⁷ Bacre, Aldo. *Medidas Cautelares (Doctrina y jurisprudencia)*; Ediciones La Rocca, Buenos Aires, 2005. pp.79 a 86.

³⁸ Bacre, Aldo. *Medidas cautelares, doctrina y jurisprudencia*. Ediciones La Roca, Buenos Aires, 2005, p.85.



Lo anterior, pues **no cabe acreditar una medida cautelar con exclusivo fundamento del peligro en la demora.**

Por su parte, el "**peligro en la demora**" (*periculum in mora*) como presupuesto para conceder una medida cautelar, consiste en el "**temor fundado**" de que la eventual ejecución de un acto o la variación de una situación jurídica genere **daños** y/o **perjuicios de "difícil reparación"** o que **harán ineficaz el fallo.**

Para apreciar si concurre el requisito del **peligro en la demora**, debe verificarse si el mantenimiento o alteración de la situación de hecho o de derecho existente puede influir en la sentencia o **convertir su ejecución en ineficaz o imposible.**

En el caso, el artículo 177 de la ley impugnada exige la satisfacción tanto de la apariencia del buen derecho como del peligro en la demora para el otorgamiento de la medida cautelar de aseguramiento de bienes con motivo de la acción de extinción de dominio.

La exigencia de la **apariencia del buen derecho** como condición para decretar el aseguramiento de bienes se encuentra contenida en la fracción II del artículo 177 de la ley, en la cual se establece que para la procedencia de la medida cautelar, el Ministerio Público **deberá acreditar el derecho que le asiste para pedirla.**

Para corroborar este aserto, enseguida se transcribe de nueva cuenta la parte conducente del artículo 177 de la ley.

"Artículo 177. El Ministerio Público que solicite la medida cautelar:

"...

"II. Deberá acreditar el derecho que le asiste para pedirla."

En consecuencia, **no es verdad** lo que alega la Comisión actora en el sentido de que basta con que el Ministerio Público solicite la medida para que el



Juez deba otorgarla, sin importar si el Ministerio Público demostró o no el derecho que le asiste para pedirla, pues la norma recién transcrita evidencia lo contrario; de ahí que tal alegación es desacertada.

Por su parte, el **peligro en la demora** como condición para decretar el aseguramiento de bienes, se encuentra inmerso en el último párrafo del artículo en cuestión, pues ahí se hace referencia a la "**necesidad**" de decretar la **medida cautelar**.

Como se apuntó previamente, para apreciar si concurre el requisito del **peligro en la demora**, basta con verificar si el mantenimiento o alteración de la situación de hecho o de derecho existente puede **influir en la sentencia o convertir su ejecución en ineficaz o imposible**.

Y bajo esa perspectiva, este Alto Tribunal advierte que el **fundamento lógico** de la **presunción** (*juris et de jure*) contenida en el último párrafo del artículo 177 **es válido**.

Lo anterior, ya que conforme a su naturaleza, la acción de extinción de dominio puede ser entendida como la facultad o poder del Estado para solicitar a un Juez que se aplique en su favor –del Estado– bienes cuyo dominio se declare extinto en la sentencia.

Ya se ha dicho también que es una **acción de carácter constitucional**, porque se encuentra establecida directamente en la Constitución; y, además, corresponde a la regulación constitucional de la propiedad. Tan es así, que el artículo 22 de la Norma Fundamental prevé los **elementos de la acción** (previamente se señaló cuáles son dichos elementos) e inclusive establece los casos en que procede la declaratoria de extinción de dominio; por tanto, se puede afirmar que esta acción no sólo está establecida en la Constitución, sino que sus elementos tienen una configuración constitucional.

Asimismo, la acción de extinción de dominio **es de carácter público**, ya que la ejercita el Estado, por medio de los agentes del Ministerio Público, con base en **razones de interés público**, a saber: disminuir los recursos con que cuenta la delincuencia, esto es, disminuir la capacidad operativa de los agentes



criminales; atender al interés y beneficio de la sociedad, a través de la utilización de dichos bienes o el producto que se obtenga de los mismos, entre otros.³⁹

La propia ley nacional establece en el artículo 3 que la extinción de dominio es la **pérdida de los derechos** que tenga una persona en relación con los **bienes de carácter patrimonial** cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren **relacionados** con las **investigaciones derivadas de hechos ilícitos**, declarada por sentencia de la autoridad judicial, **sin contraprestación, ni compensación alguna** para su propietario o para quien se ostente o comporte como tal, ni para quien, por cualquier circunstancia, posea o detente los citados bienes.

Conforme a lo referido en estos últimos párrafos, si la acción de extinción de dominio tiene una **naturaleza constitucional**, es de **orden público** y de **contenido patrimonial** que tiene por objeto que un Juez decrete la **pérdida de derechos patrimoniales** respecto de bienes relacionados con determinados **hechos ilícitos sin contraprestación ni compensación alguna**, entonces **tiene cabida una presunción sólida y de peso** para considerar que la persona que es propietaria, poseedora o detentadora de los bienes sobre los que ha de recaer la acción, **en cuanto tenga conocimiento** de que esos bienes son o serán objeto de una acción de extinción de dominio –o incluso sin tal conocimiento– **podría intentar evadir la consecuencia de esa acción y buscaría: ocultar, alterar, dilapidar, deteriorar o mezclar los bienes materia de la acción o incluso simplemente someterlos a un acto traslativo de dominio.**

Por tanto, como se dijo, **el fundamento lógico de la presunción relativa al peligro en la demora** contenida en el último párrafo del artículo 177 de la ley, **es válido.**

En estos términos, al haberse desestimado los argumentos en que se sustenta el concepto de invalidez que se contesta, deviene **infundado.**

³⁹ Así se desprende de la exposición de motivos de la iniciativa que culminó en la reforma y adición del artículo 22 constitucional, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de marzo de dos mil diecinueve.



6.3 Estudio de la validez del artículo 190, quinto párrafo, de la ley.

El precepto aludido también regula aspectos relacionados con la etapa preparatoria de la acción de extinción de dominio.

En específico, el **párrafo quinto** del artículo **190** de la ley establece que dentro de la fase de preparación de la extinción de dominio se podrá **solicitar a la autoridad judicial, acceso a las bases de datos** en búsqueda de la información necesaria **para la procedencia de la acción** y, en general, en todas aquellas involucradas con la operación, registro y control de derechos patrimoniales.

Asimismo, dispone que **en los casos en los cuales no se pueda recabar la autorización respectiva**, por razón de la **hora, del día, de la distancia** o del **peligro en la demora**, se deberá informar y justificar dentro de los cinco días siguientes, ante el órgano jurisdiccional.

Esto es, en el quinto párrafo del artículo 190 de la ley se contiene una **norma permisiva** que faculta al Ministerio Público para que, en caso de urgencia, obtenga, **sin autorización judicial previa**, la información que se encuentre en las bases de datos y que requiera para poder preparar la acción de extinción de dominio.

Al respecto, la Comisión Nacional aduce que esa norma también contraviene el artículo 16 de la Constitución en el que se contiene el derecho de las personas a la protección a sus datos personales, con el propósito de garantizar la privacidad y seguridad de las personas.

Por eso, a decir de la Comisión accionante, el facultar al Ministerio Público para que recabe información de las bases de datos sin el control judicial previo se traduce en una afectación a esos derechos; los cuales, por su naturaleza, generan un daño irreparable al gobernado.

Es decir, a consideración de la promovente de la acción, permitir que el Ministerio Público recabe información de las bases de datos y tal actuar se someta a control judicial de forma posterior, no así de forma previa, puede dar lugar a que aun cuando con posterioridad el Juez respectivo determine que no existía una justificación para que el Ministerio Público recabara determinada



información, de cualquier modo ya se habría producido un daño irreparable, pues esa autoridad administrativa ya tendrá en su poder incluso datos sensibles o datos personales de una persona física o moral.

Por tanto, dice, a fin de evitar daños irreparables a los gobernados, **el acceso a las bases de datos siempre debe estar sometido a un control judicial previo.**

Este concepto de invalidez es **esencialmente fundado**, ya que la medida legislativa incorporada en la última parte del quinto párrafo del artículo 190 de la ley **no es necesaria para los fines que persigue**, pues **existen instrumentos** que son **eficaces** para lograr que en el proceso de extinción haya **celeridad** en el **acceso a las bases de datos** en **casos urgentes** y que **no implicarían sacrificar la existencia de un control judicial previo.**

Para justificar este aserto, es necesario tomar en cuenta el contenido de los **artículos 6o., base A y 16, segundo párrafo**, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales prevén, respectivamente, lo siguiente:

"Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

"Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

"El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

"Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:



"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

"I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

"II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

"III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

"IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

"V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

"VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.



"VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

"VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

"El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

"En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

"El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.



"El organismo garante federal, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente de las entidades federativas, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

"La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

"Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El consejero jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

"El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

"En caso de que el presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

"Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del título cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político.



"En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.

"El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que dispone la ley.

"El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

"La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

"Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

"El organismo garante coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano."

"Artículo 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. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.



"Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros."

De los preceptos constitucionales transcritos se obtiene que la **protección de datos personales**, al igual que el ejercicio del derecho de **acceso a la información**, constituyen **derechos constitucionalmente reconocidos para los gobernados**.

Asimismo, destaca que el derecho que tiene toda persona a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, se encuentran **restringidos** por razones de seguridad nacional, disposiciones de **orden público**, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

Como parte de esas restricciones o limitantes al derecho de protección de datos personales, la Ley Nacional de Extinción de Dominio, en su artículo 190, establece, en lo conducente, lo siguiente:

"Artículo 190.

"...

"Dentro de la preparación de la extinción de dominio se podrá solicitar, a la autoridad judicial, **acceso a las bases de datos en búsqueda de la información necesaria para la procedencia de la acción** y, en general, en todas aquellas involucradas con la operación, registro y control de derechos patrimoniales. **En los casos en los cuales no se pueda recabar la autorización respectiva, por razón de la hora, del día, de la distancia o del peligro en la demora, se deberá informar y justificar dentro de los cinco días siguientes, ante el órgano jurisdiccional.**

"Para solicitar la **información de los clientes de las instituciones de crédito** y demás **entidades integrantes del sistema financiero**, de los fideicom-



sos, en protección del derecho a la privacidad de sus clientes y usuarios, así como la tributaria protegida por el secreto fiscal, **se realizará previa autorización judicial**, quien hará el requerimiento y una vez recabada la información la hará del conocimiento del Ministerio Público para el solo efecto de la acción de extinción de dominio."

Como se observa, en esta disposición se encuentra una **limitante** al derecho a la protección de datos personales, pues ahí se prevé la posibilidad de que el Ministerio Público pueda tener **acceso** a las **bases de datos**⁴⁰ en búsqueda de la **información necesaria para la procedencia de la acción de extinción de dominio**.

Se dice que constituye una **limitante** o **restricción al derecho** a la protección de datos personales, ya que el acceso a las bases de datos se efectúa **sin el previo consentimiento** o **manifestación de la voluntad del titular de los datos**.

Precisado esto, de esa disposición de la Ley Nacional de Extinción de Dominio (artículo 190) se desprende la existencia de **una regla general** y una **norma de excepción** en relación con la posibilidad de acceder (sin el previo consentimiento o manifestación de la voluntad del titular de los datos) a las bases de datos en búsqueda de la **información necesaria para sustentar la procedencia de la acción de extinción de dominio**.

La regla general consiste en que, con motivo de la preparación de la acción de extinción de dominio, el Ministerio Público puede acceder a las bases de datos **previa autorización judicial** (tutela judicial).

La norma de excepción estriba en que, con motivo de la preparación de la acción de extinción de dominio, el Ministerio Público puede acceder a las bases de datos **sin previa autorización judicial**, en casos en los cuales, **por**

⁴⁰ Conforme a la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (que es la ley reglamentaria de los artículos 6o., base A, y 16, segundo párrafo, de la Constitución), por "**bases de datos**" debe entenderse: "**el conjunto ordenado de datos personales referentes a una persona física identificada o identificable, condicionados a criterios determinados, con independencia de la forma o modalidad de su creación, tipo de soporte, procesamiento, almacenamiento y organización; ...**"



razón de la hora, del día, la distancia o peligro en la demora, "no pueda recaer la autorización –judicial– respectiva".

Esto se traduce en que tanto la regla general como la norma de excepción regulan una **restricción** al derecho a la protección de datos personales (pues ambas permiten el acceso a las bases de datos sin consentimiento del titular de los datos), sólo que la norma de excepción **amplía la restricción** al permitir el acceso a las bases de datos aun **sin autorización judicial previa**.

Ahora bien, como se adelantó, a consideración de este Tribunal Pleno la medida legislativa incorporada en la última parte del quinto párrafo del artículo 190 de la ley **no es necesaria para los fines que persigue**, pues **existen instrumentos** que son **eficaces** para lograr que en el proceso de extinción haya **celeridad** en el **acceso a las bases de datos** en **casos urgentes** y que **no implicarían sacrificar la existencia de un control judicial previo**.

Cierto, aun cuando la norma cuya invalidez se reclama tiene la **finalidad** de perseguir algún objetivo constitucionalmente válido y es **idónea** para ello, lo cierto es que **la eliminación de control judicial previo** (que deriva en una ampliación a la restricción al derecho a la protección de datos personales) **no resulta necesario**.

Según se apuntó previamente, **el propio artículo 16 de la Constitución, párrafo segundo**, establece que el derecho que tiene toda persona a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, **se puede restringir por disposiciones de orden público**.

Por tanto, si la Ley Nacional de Extinción de Dominio es de **orden público**⁴¹ y además **la propia acción de extinción de dominio es de carácter cons-**

⁴¹ Así se establece en la propia Ley Nacional de Extinción de Dominio:

"Artículo 1. La presente ley nacional es reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extinción de dominio, acorde con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y demás instrumentos internacionales que regulan el decomiso, en su vertiente civil que es la materia de esta ley, vinculatorios para el Estado Mexicano. **Sus disposiciones son de orden público e interés social** y tiene por objeto regular: ..."



titucional bien puede sostenerse que la norma contenida en el párrafo quinto del artículo 190 que permite al Ministerio Público el acceso a bases de datos en búsqueda de la información necesaria para la procedencia de la acción, persigue un **fin constitucional**.

Más aún, si lo que se busca es dar **celeridad** (ante un caso urgente) en la búsqueda y localización de **información** relacionada con la extinción de dominio que **permitirá** solicitar y decretar la medida cautelar consistente en el **aseguramiento de bienes** con el **objeto de disminuir el riesgo de que los bienes sobre los que deba ejercerse la acción de extinción de dominio se oculten, alteren o dilapiden, sufran menoscabo o deterioro económico, sean mezclados o que se realice cualquier acto traslativo de dominio.**

En este orden de ideas, es claro que **la medida legislativa analizada sí persigue un fin constitucionalmente válido**, pues favorece la prontitud y, por ende, la eficacia de la acción de extinción de dominio y la de la medida cautelar que en él se puede decretar.

Asimismo, se aprecia que existe **idoneidad**, debido a que la medida legislativa que permite al Ministerio Público el acceso a las bases de datos sin control judicial previo es un medio adecuado para lograr dar **celeridad** en la **preparación de la acción de extinción de dominio** e incluso en el **aseguramiento de los bienes** que eventualmente serán objeto de extinción de dominio.

En efecto, al facultar al Ministerio Público para que en casos de **urgencia** (como pueden ser aquellos supuestos en los cuales, **por razón de la hora**, el **día** o la **distancia**, no pueda acudir ante el Juez que ha de conocer sobre el proceso de extinción de dominio) **obtenga información que se encuentra en las bases de datos para preparar la acción de extinción de dominio, se permite dotar de celeridad y, por ende, de eficacia tanto a la acción de extinción de dominio como a la medida precautoria que con motivo de ella se puede decretar.**

En cambio, este Tribunal Pleno **no** advierte que exista **necesidad de esa medida legislativa**, pues existen **otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y que conllevan una intervención de menor intensidad** al derecho fundamental de protección de datos personales.



Efectivamente, si lo que se busca con el quinto párrafo del artículo 190 de la ley es que ante una situación de **urgencia** exista una mayor **celeridad** en la obtención de información que obra en las bases de datos y que dicha información sirva para que se decrete **una medida cautelar** o bien para la **preparación de la acción de extinción de dominio**; y, por razón de la **distancia** y/o el **horario** el Ministerio Público **no puede acudir de manera pronta** ante el Juez competente a solicitar una autorización para acceder a determinada base de datos, entonces, como ya se ha indicado, **dichos problemas fácticos bien pudo solucionarlos el legislador de otra forma.**

Entre las **medidas alternativas** que pudo emplear el legislador, se encuentran, **por ejemplo**, la previsión de que el Ministerio Público pudiera acudir al Juez civil o de extinción de dominio que, por la **cercanía**, estuviera en mejor posibilidad de proveer sobre la solicitud del Ministerio Público, sin perjuicio de remitir a la brevedad las actuaciones al Juez competente.

Asimismo, en el apartado 6.1 ya se ha dicho que el problema del **horario**, se soluciona estableciendo **la obligación de que los Jueces civiles** (pues no debe soslayarse que es una acción de naturaleza civil) **o de extinción de dominio estén disponibles** en cualquier momento, mediante "**turnos de guardias**"; tal y como sucede para otras materias. De esa forma el Ministerio Público sabrá con exactitud qué juzgado está de guardia en caso de requerirlo en un **horario inhábil** para el **control judicial previo de las solicitudes de acceso a las bases de datos.**

Aunado a lo anterior, también se puede establecer la existencia de **comunicaciones oficiales** a través de **medios electrónicos** que permitan al Ministerio Público que, ante una situación de urgencia, pueda acudir, sin demora, al Juez que se encuentre de guardia para que autorice el acceso a las bases de datos a través del uso de instrumentos tecnológicos, esto último, evidentemente, con los mecanismos de seguridad y autenticidad respectivos.

Como se ve, medidas como las aquí descritas son eficaces para lograr **celeridad** en el **acceso a las bases de datos** en **casos urgentes** y **no redundan en una mayor afectación al derecho a la protección de datos personales mediante la ausencia de un control judicial previo.**



Por tanto, dado que la medida legislativa que faculta al Ministerio Público para que en caso de urgencia y otra necesidad tenga acceso a bases de datos **sin el control judicial previo, no resulta necesaria** para los fines que persigue, pues el legislador pudo emplear medios para evitar una lesión mayor al derecho a la protección de datos personales; **no** resulta proporcional.

Lo que aquí se expone es, incluso, congruente con el contenido de la **Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados**, en la cual se establece lo siguiente:

"Capítulo II

"De las bases de datos en posesión de instancias de seguridad, procuración y administración de justicia

"**Artículo 80. La obtención y tratamiento de datos personales**, en términos de lo que dispone esta ley, **por parte de los sujetos obligados competentes en instancias de seguridad, procuración y administración de justicia, está limitada a aquellos supuestos y categorías de datos que resulten necesarios y proporcionales para el ejercicio de las funciones en materia de seguridad nacional, seguridad pública, o para la prevención o persecución de los delitos**. Deberán ser almacenados en las bases de datos establecidas para tal efecto."

De la norma transcrita se sigue que la facultad de las entidades de procuración y administración de justicia en la obtención de datos personales **no es absoluta menos aun ilimitada** pues está circunscrita a *aquellos supuestos y categorías de datos que resulten necesarios y proporcionales para el ejercicio de las funciones en materia de seguridad nacional, seguridad pública, o para la prevención o persecución de los delitos*.

Es decir, si una de las bases que se encuentra inmersa en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados es que **el Ministerio Público sólo puede recabar la información estrictamente necesaria para el ejercicio de sus funciones**, entonces ello confirma que debe privilegiarse la existencia de medidas que garanticen el control judicial previo



de las solicitudes de acceso a las bases de datos, aun en caso de urgencia, **en vez de suprimirse dicho control previo.**

Lo anterior, debido a que es precisamente la existencia de un **control judicial previo** el que **aseguraré que el Ministerio Público recabe sólo la información necesaria para el ejercicio de sus funciones relacionadas con el ejercicio de la acción de extinción de dominio** y no obtenga cualquier otra información que afecte de manera desproporcionada e irreparable el derecho a la protección de datos personales de los gobernados.

De ahí que, se insiste, dado que la medida establecida por el legislador en el artículo 190, quinto párrafo, de la ley nacional, **no resulta necesaria** para los fines que persigue; y además, no es congruente con una de las bases contenidas en la ley reglamentaria de los artículos 6o., base A y 16, segundo párrafo, de la Constitución, **debe declararse su invalidez.**

En específico, la porción normativa del artículo 190 cuya invalidez se decreta, es la siguiente: "*En los casos en los cuales no se pueda recabar la autorización respectiva, por razón de la hora, del día, de la distancia o del peligro en la demora, se deberá informar y justificar dentro de los cinco días siguientes, ante el órgano jurisdiccional.*"

7. Séptimo concepto de invalidez (impugnación del artículo 228, inciso a), de la ley)

Tema: Venta anticipada de bienes

La disposición impugnada es de la literalidad siguiente:

"**Artículo 228.** La **venta anticipada de los bienes** sujetos al proceso de extinción de dominio **procederá** en los siguientes casos:

"**a)** Que dicha enajenación sea necesaria dada la naturaleza de dichos bienes; ..."

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce que la norma transcrita resulta contraria al artículo 16 constitucional en tanto que vulnera el



derecho humano de seguridad jurídica; debido a que permite la procedencia de la venta anticipada de bienes sujetos al proceso de extinción de dominio para un número indeterminado de supuestos, al señalar de manera genérica que tal enajenación anticipada procederá cuando sea necesaria "*dada la naturaleza de los bienes*".

A decir de la Comisión actora, tal norma permite la arbitrariedad de la autoridad para la determinación de los bienes que se enajenarán de manera anticipada, esto es, antes de que culmine el proceso de extinción de dominio; pues constituye un supuesto tan amplio que genera incertidumbre respecto a cuáles son los bienes sobre los que procede la enajenación anticipada; por lo que contraviene el derecho a la seguridad jurídica.

Sobre este tópico, la Comisión insiste en que el supuesto de procedencia de venta anticipada de bienes previsto en el inciso **a)** del artículo **228** de la ley resulta de tal forma abierto e impreciso, que incluso cualquier bien puede venderse, permitiendo la arbitrariedad de la autoridad.

Es **fundado** este concepto de invalidez, pues la apertura o amplitud de la expresión "*naturaleza de dichos bienes*" contenida en la norma impugnada, contraviene el principio de seguridad jurídica reconocido en el artículo 16 constitucional.

El artículo 16 de la Norma Fundamental, en lo que aquí importa, establece:

"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. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo. ..."

Al respecto, ya se ha dicho previamente que el **principio de seguridad jurídica** reconocido en el artículo 16 constitucional, implica, entre otros aspectos, que **las normas jurídicas deben ser ciertas y claras**, de manera que



las personas **sepan qué esperar** en caso de que se actualice el supuesto normativo.

Es decir, es cierto que la **falta de definición** de términos o locuciones **no es un aspecto que dé lugar a considerar que existe una contravención a la garantía de seguridad jurídica** tutelada por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que **el sentido que se atribuya a cada una de las palabras o expresiones empleadas en un precepto, en todo caso, será motivo de interpretación por los diferentes sistemas existentes.**

Sin embargo, **las normas secundarias no pueden ser tan ambiguas o vagas** que **no proporcionen los elementos mínimos para que los destinatarios (gobernados) estén en aptitud de hacer valer sus derechos, así como conocer las facultades y obligaciones de la autoridad, para evitar arbitrariedades o conductas injustificadas.**

Dicho de otro modo, el **principio de seguridad jurídica** inmerso en el artículo **16 de la Constitución**, es la **base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano**, de manera tal que lo que tutela es que **el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica** y, por tanto, en estado de indefensión.

En ese sentido, el contenido esencial de dicho principio radica en "**saber a qué atenerse**" respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad.

Una vez precisado esto, a consideración de este Tribunal Pleno el artículo **228, inciso a)**, de la ley **no otorga certeza jurídica** al gobernado (**parte demandada o parte afectada en un proceso de extinción de dominio**) respecto a en qué caso el bien sobre el cual recae la acción de extinción de dominio puede ser vendido de manera anticipada y en qué caso no, atendiendo a su "**naturaleza**".

En efecto, el artículo 228, inciso a), de la ley, previamente transcrito, dispone que procederá la venta anticipada de los bienes sujetos al proceso de extin-



ción de dominio cuando *"dicha enajenación sea necesaria dada la naturaleza de dichos bienes"*.

Conforme a esa disposición, lo que determina la **"necesidad"** de efectuar la venta anticipada de un bien sujeto al proceso de extinción de dominio es su **"naturaleza"**.

Ahora, conforme a su **"naturaleza"**, los bienes pueden ser clasificados de diferentes formas, por ejemplo:

- **Según sus cualidades físicas o jurídicas:** los bienes pueden ser corporales e incorporales, fungibles y no fungibles, consumibles y no consumibles, muebles e inmuebles, registrables y no registrables.

- **Según las relaciones de conexión que guardan unos con otros:** los bienes pueden ser principales y accesorios.

- **Según la relación de pertenencia:** los bienes pueden ser bienes de uso o de servicio público y bienes de dominio privado.

En ese sentido, dado que la norma en cuestión no precisa **cuál** es la **cualidad** o **peculiaridad de la "naturaleza"** de un bien **que detona la "necesidad" de efectuar una enajenación anticipada**, el gobernado **"no sabe a qué atenerse"** respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad.

Lo anterior implica que, como lo alega la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se esté ante una norma que permite la procedencia de la venta anticipada de los bienes sujetos a proceso de extinción de dominio en un **número ilimitado** e **incierto** de supuestos, pues al no señalar cuál es la "naturaleza" específica de un bien que debe tomarse en consideración para ponderar si debe o no ser vendido de forma anticipada, **permite la arbitrariedad** por parte de la autoridad, pues bastará con que se invoque la **"naturaleza del bien"** –cualquiera que esta sea–, para que justifique la procedencia de su enajenación de forma previa a la conclusión del procedimiento de extinción.



Contribuye a reforzar la anterior conclusión, el hecho de que, los demás incisos del artículo 228, ya prevén como supuestos en los que estará permitida la venta anticipada de los bienes objeto de la acción de extinción de dominio, los siguientes:

"Artículo 228. ...

"b) Que representen un peligro para el medio ambiente o para la salud;

"c) Que por el transcurso del tiempo puedan sufrir pérdida, merma o deterioro o que, en su caso, se pueda afectar gravemente su funcionamiento;

"d) Que su administración o custodia resulten incosteables o causen perjuicios al erario;

"e) Que se trate de bienes muebles fungibles, consumibles, perecederos, semovientes u otros animales; o,

"f) Que se trate de bienes que, sin sufrir deterioro material, se deprecien sustancialmente por el transcurso del tiempo. ..."

De manera que ni siquiera se estaría en la situación de estimar viable una interpretación conforme de la porción normativa aquí impugnada –inciso "a)"–, para tratar de darle una significación acorde con la seguridad jurídica a la parte de su enunciado referida a la "*naturaleza de dichos bienes*", asignándole algún contenido que pudiera parecer "obvio" o "evidente", pues aquellos casos que pudieren estimarse más notorios para tratar de justificar la venta anticipada del bien –**sin prejuzgar aquí sobre su constitucionalidad**– ya están previstos en las demás porciones del mismo precepto.

Además, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no soslaya que en los artículos 214 y 238 de la propia ley se prevé que en caso de que la acción de extinción de dominio no prospere, la autoridad judicial ordenará la restitución del bien sujeto al proceso y, cuando ello no sea posible porque el bien haya sido vendido de manera anticipada, se pagará el producto de la venta más los productos, rendimientos, frutos y accesorios.



Sin embargo, el último de los preceptos citados (artículo 238) establece que en el caso de la venta anticipada del bien asegurado, al importe que deberá entregarse al titular del bien (asegurado y vendido anticipadamente) **deberá descontarse el monto relativo a los "gastos de administración que correspondan"**.

En efecto, dichos preceptos establecen:

"Artículo 214. ...

"En caso de que el Juez declare improcedente la acción de extinción de dominio, de todos o de alguno de los bienes, ordenará la devolución de los bienes no extintos de manera inmediata o cuando no sea posible, ordenará la entrega de su valor actualizado a su legítimo propietario o poseedor, junto con los intereses, rendimientos y accesorios en cantidad líquida que efectivamente se hayan producido, si los hubiere conforme a su naturaleza, durante el tiempo en que hayan sido administrados."

"Artículo 238. En caso de restitución del bien sujeto al proceso de extinción de dominio ordenada por la autoridad judicial mediante sentencia firme, **cuando el bien haya sido vendido de manera anticipada, se pagará el producto de la venta más los productos, rendimientos, frutos y accesorios, menos los gastos de administración que correspondan.** En caso de que el bien haya sido donado o destruido, o existe una condición que imposibilite su devolución, se pagará el valor del avalúo del bien al momento del aseguramiento. En ambos supuestos, el pago se realizará con cargo al fondo descrito en el último párrafo del artículo anterior."

En ese sentido, si conforme al artículo 238 de la ley, la venta anticipada de un bien va a significar que su titular (demandado en el juicio de extinción de dominio) debe cubrir los **gastos de administración**, esto es, que dicha venta anticipada puede representar una pérdida patrimonial para el enjuiciado; ello hace aún más imperioso que el artículo 228 establezca con claridad y sin ambigüedades los casos en que procede la venta anticipada.

De ahí que por estas razones, resulta **fundado** el concepto de invalidez y ello conduce a declarar la **invalidez del inciso a) del artículo 228** de la ley.



8. Octavo concepto de invalidez (Impugnación del artículo sexto transitorio del decreto por el cual se expidió la ley)

Tema: Retroactividad de la ley.

En el octavo concepto de invalidez la Comisión Nacional de los Derechos Humanos alega que el artículo **sexto transitorio** del decreto por el cual se expidió la Ley Nacional de Extinción de Dominio otorga efectos retroactivos a la ley, en contravención al principio de irretroactividad de la ley que deriva del artículo 14 de la Constitución.

El artículo sexto transitorio impugnado, establece:

"Sexto. El presente decreto será aplicable para los procedimientos de preparación de la acción de extinción de dominio que se inicien a partir de su entrada en vigor, con independencia de que los supuestos para su procedencia hayan sucedido con anterioridad, siempre y cuando no se haya ejercido la acción de extinción de dominio."

A consideración de la Comisión Nacional, este artículo transitorio contraviene el principio de irretroactividad de la ley debido a que, alega, permite al Ministerio Público demandar ante la autoridad judicial la extinción de dominio de los bienes aun cuando los supuestos para la procedencia de la acción hayan ocurrido con anterioridad a la entrada en vigor del decreto por el cual se expidió la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

Por tanto, refiere la promovente, tal norma transitoria permite que la nueva legislación (Ley Nacional de Extinción de Dominio) rija para situaciones acaecidas en una temporalidad previa a aquella en que la norma comenzó a desplegar sus efectos normativos.

Es decir, la parte accionante aduce que el artículo transitorio mencionado otorga consecuencias jurídicas diversas a hechos que se realizaron en el pasado, variando los efectos que se produjeron al actualizarse las hipótesis normativas previstas en ordenamientos vigentes anteriormente, en perjuicio de la certeza jurídica.



Al respecto, la actora abunda en su concepto de invalidez diciendo que el artículo sexto transitorio otorga efectos hacia el pasado a situaciones jurídicas respecto de cuestiones de índole sustantiva; ello, pues a su consideración la norma transitoria en cuestión **prevé la posibilidad de que el Ministerio Público pueda preparar la acción de extinción de dominio respecto de bienes vinculados con hechos ilícitos que, antes de la reforma al artículo 22 constitucional**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2019, **no hacían factible el ejercicio de la acción de extinción de dominio**.

Por tanto, la accionante considera que la forma en que se encuentra redactado el artículo sexto transitorio implica una afectación retroactiva a aspectos que no son meramente procesales sino de índole sustantivo.

Este argumento de invalidez es **infundado**, debido a que el artículo sexto transitorio del decreto por el que se expidió la Ley Nacional de Extinción de Dominio, es una norma que alude a aspectos **procedimentales** de preparación de la acción de extinción de dominio; por lo que al ser una norma vinculada con **aspectos adjetivos no vulnera el principio de no retroactividad de la ley**.

Para resolver la problemática denunciada es necesario tomar en cuenta la doctrina que este Tribunal Constitucional ha sustentado en torno a la figura de la **interpretación conforme** a la Constitución Federal, es decir, aquella que exige del órgano jurisdiccional optar por una interpretación de la ley secundaria que la haga acorde al texto constitucional, en el supuesto de que la norma secundaria sea oscura y **admite dos o más entendimientos posibles**, de ahí que **el Juez debe elegir**, de ser posible, **aquella interpretación mediante la cual sea factible preservar la constitucionalidad de la norma impugnada**, a fin de garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente, permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico.

Sobre el particular, resulta aplicable la tesis cuyos rubro y datos de publicación son los siguientes:

"INTERPRETACIÓN CONFORME EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, CUANDO UNA NORMA ADMITA VARIAS INTERPRETACIONES DEBE PREFERIRSE LA COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN." (*Semanario Judicial*



de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, tesis aislada, Tomo XXVII, febrero de 2008, P. IV/2008, página 1343, registro digital: 170280).⁴²

Precisado esto, el artículo 14 constitucional establece el derecho de **irretroactividad de la ley**,⁴³ conforme al cual está prohibida la aplicación de las leyes a hechos pasados en perjuicio de las personas, esto es, **las leyes que se promulgan deben tener efectos para el futuro y nunca obrar hacia el pasado.**

El problema de retroactividad se presenta, generalmente, como un conflicto de leyes emitidas sucesivamente y que tienden a regular un mismo hecho, un mismo acto o una misma situación.

Por tanto, la **retroactividad de las leyes** consiste en **dar efectos reguladores a una norma jurídica sobre hechos, actos o situaciones producidas**

⁴² **Texto:** "La interpretación de una norma general analizada en acción de inconstitucionalidad, debe partir de la premisa de que cuenta con la presunción de constitucionalidad, lo que se traduce en que cuando una disposición legal admita más de una interpretación, debe privilegiarse la que sea conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Entonces, cuando una norma legal admita distintas interpretaciones, algunas de las cuales podrían conducir a declarar su oposición con la Ley Suprema, siempre que sea posible, la Suprema Corte de Justicia de la Nación optará por acoger aquella que haga a la norma impugnada compatible con la Constitución, es decir, adoptará el método de interpretación conforme a ésta que conduce a la declaración de validez constitucional de la norma impugnada, y tiene como objetivo evitar, en abstracto, la inconstitucionalidad de una norma; sin embargo, no debe perderse de vista que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control que tiene como una de sus finalidades preservar la unidad del orden jurídico nacional, a partir del parámetro constitucional; como tampoco debe soslayarse que tal unidad se preserva tanto con la declaración de invalidez de la disposición legal impugnada, como con el reconocimiento de validez constitucional de la norma legal impugnada, a partir de su interpretación conforme a la Ley Suprema, ya que aun cuando los resultados pueden ser diametralmente diferentes, en ambos casos prevalecen los contenidos de la Constitución. En consecuencia, el hecho de que tanto en el caso de declarar la invalidez de una norma legal, como en el de interpretarla conforme a la Constitución, con el propósito de reconocer su validez, tengan como finalidad salvaguardar la unidad del orden jurídico nacional a partir del respeto y observancia de las disposiciones de la Ley Suprema, este Tribunal Constitucional en todos los casos en que se cuestiona la constitucionalidad de una disposición legal, debe hacer un juicio razonable a partir de un ejercicio de ponderación para verificar el peso de los fundamentos que pudieran motivar la declaración de invalidez de una norma, por ser contraria u opuesta a un postulado constitucional, frente al peso derivado de que la disposición cuestionada es producto del ejercicio de las atribuciones del legislador y que puede ser objeto de una interpretación que la haga acorde con los contenidos de la Ley Suprema, debiendo prevalecer el que otorgue un mejor resultado para lograr la observancia del orden dispuesto por el Constituyente y el órgano reformador de la Norma Suprema."

⁴³ **Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna."



con antelación al momento en que entra en vigor, bien sea impidiendo la supervivencia reguladora de una ley anterior o bien, alterando o afectando un estado jurídico preexistente; por tanto, **la irretroactividad a que se refiere el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Federal, estriba en que una ley no debe normar a los actos, hechos o situaciones que hayan tenido lugar antes de que adquiera fuerza vinculante.**

Así, en términos generales es dable afirmar que una ley es retroactiva cuando se aplique a un acto realizado antes de su entrada en vigor, para cuyo examen de justificación o injustificación tenga que recurrirse al acto que le dio origen, el cual supone tuvo verificativo bajo el imperio de la ley anterior; por el contrario, una ley no sería retroactiva cuando se aplique a un hecho realizado durante su vigencia, para cuya justificación o no, no se tenga que acudir al acto generador celebrado bajo el imperio de la ley anterior, sino que pueda ser analizado independientemente de su causa jurídica.

De esta manera se puede decir que la irretroactividad de las leyes es una **prohibición de fuente constitucional** impuesta al **Poder Legislativo**, consistente en que no puede expedir leyes en consideración y para la decisión de hechos acaecidos con anterioridad a su entrada en vigor; principio consignado en el artículo 14 de la Constitución Federal, dado que la intención del Constituyente fue que los hechos pasados no se sujeten a las leyes que se expidan con posterioridad a ellos.

Ahora bien, las **leyes procesales** (es decir, las que norman algún procedimiento materialmente jurisdiccional) **no pueden producir efectos retroactivos**, dado que los actos de esa naturaleza (los actos procedimentales) **se rigen por las disposiciones vigentes en la época en que tienen verificativo**; y, por ende, debe atenderse al estadio en que se encuentra cada expediente para determinar si es jurídicamente posible la aplicación de una determinada ley o sus reformas.

En este sentido, **tratándose de disposiciones procesales** constituidas por actos que no tienen desarrollo en un solo momento, que se rigen por normas vigentes en la época de su aplicación y las cuales otorgan la posibilidad jurídica y facultan al gobernado para participar en cada una de las etapas del procedimiento judicial, **no puede existir retroactividad**; ya que, si antes de que se



realice una fase procedimental el legislador modifica la tramitación, ampliando un término, suprimiendo un recurso o modificando el desahogo de pruebas, no se priva a las partes de alguna facultad con la que ya contarán ni tampoco se les puede reconocer respecto de las que no tenían al momento de efectuarse los actos procesales.

En efecto, una ley procesal está formada, entre otras cosas, por normas que otorgan facultades que dan la posibilidad jurídica a una persona de participar en cada una de las etapas que conforman el procedimiento y **al estar regidas esas etapas por las disposiciones vigentes en la época en que van naciendo, no puede existir retroactividad mientras no se prive de alguna facultad con que ya se contaba;** por tanto, **si antes de que se actualice una etapa del procedimiento el legislador modifica la tramitación de éste, no existe retroactividad de la ley,** ya que la serie de facultades que dan la posibilidad de participar en esa etapa, al no haberse actualizado ésta, no se ven afectadas.

Una vez precisado esto, es posible advertir que **el artículo sexto transitorio no viola el principio de irretroactividad de la ley,** pues establece una permisión respecto de la aplicación de la Ley Nacional de Extinción de Dominio para aspectos **procedimentales** tendentes a la **preparación de la acción de extinción de dominio.**

Tal norma transitoria es de la literalidad siguiente:

"**Sexto.** El presente decreto será **aplicable** para los **procedimientos de preparación de la acción de extinción de dominio que se inicien a partir de su entrada en vigor,** con independencia de que los supuestos para su procedencia hayan sucedido con anterioridad, siempre y cuando no se haya ejercido la acción de extinción de dominio."

Basta la lectura de este artículo transitorio para advertir que ahí se establece una **permisión para la aplicación de normas de la Ley Nacional de Extinción de Dominio a los supuestos para la procedencia de la acción de extinción que hayan sucedido con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Nacional.**

Sin embargo, tal permisión no es absoluta sino que se circunscribe a normas **procedimentales;** tan es así, que ese artículo transitorio emplea la expresión



"aplicable para los **procedimientos** de preparación de la acción de extinción de dominio"; conforme a lo cual, el vocablo "**procedimientos**" excluye la posible aplicación de normas sustantivas contenidas en la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

Además –y esto también es muy importante–, los supuestos para la procedencia de la acción de extinción que hayan sucedido con anterioridad –a la entrada en vigor de la ley– y a los que les resultan aplicables las normas a que alude el artículo sexto transitorio **son aquellos respecto de los cuales, antes de la entrada en vigor de la ley nacional que aquí se analiza, ya se permitía el ejercicio de la acción de extinción de dominio.**

Así es, **este Tribunal Pleno no soslaya** que conforme al actual texto del artículo 22 Constitucional y conforme a la Ley Nacional de Extinción de Dominio, **ahora se prevén más hechos ilícitos que dan lugar a extinción del dominio de un bien relacionado con ellos.** Entre esos hechos ilícitos que ahora también pueden dar lugar a la extinción del dominio de bienes relacionados con ellos son: "*hechos de corrupción, delitos cometidos por servidores públicos, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos*", etcétera.

No obstante, adverso a lo que sugiere la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, **el artículo sexto transitorio, en modo alguno permite la aplicación de normas procedimentales** (para la preparación de la acción de extinción de dominio) **respecto de estos nuevos supuestos de procedencia de la acción de extinción de dominio.**

Se expone este aserto, pues en el último enunciado del artículo sexto transitorio se empleó la expresión "**siempre y cuando no se haya ejercido la acción de extinción de dominio**".

Tal expresión, implica que si bien es cierto para efectos de la preparación de la acción de extinción de dominio se pueden aplicar normas procedimentales a aquellos supuestos que para su procedencia hayan sucedido con anterioridad **a la entrada en vigor de la ley nacional**, también lo es que esos supuestos de procedencia **deben ser aquellos que ya hacían factible el ejercicio de la acción de extinción de dominio, tales como los delitos contra la salud, delincuencia**



organizada, trata de personas, etcétera; pues sólo respecto de estos casos, aunque ya procedía, no se había ejercido la acción de extinción de dominio en términos de lo establecido en la última parte del artículo sexto transitorio.

Dicho de otra forma, **no puede considerarse** que el artículo sexto transitorio quiso hacer referencia **a los nuevos hechos ilícitos** respecto de los cuales puede ejercerse la acción de extinción de dominio, en tanto que **respecto de éstos no cobra sentido** la expresión "**siempre y cuando no se haya ejercido la acción de extinción de dominio**" empleada por el legislador en la norma transitoria aludida.

Así, atendiendo al postulado del "**legislador racional**" la única interpretación válida del artículo sexto transitorio deber ser en el sentido de que los supuestos para la procedencia de la acción de extinción que hayan sucedido con anterioridad –a la entrada en vigor de la ley– y a los cuales les resultan aplicables las normas a que alude el artículo sexto transitorio **son aquellos** respecto de los cuales, **antes de la entrada en vigor de la Ley Nacional que aquí se analiza, ya se permitía el ejercicio de la acción de extinción de dominio**, ya que respecto a los "nuevos" hechos ilícitos que hacen procedente la acción (como lo son, por ejemplo, los delitos en materia de hidrocarburos) el Ministerio Público, **aunque hubiera querido**, no hubiere podido, válidamente, ejercer la acción de extinción de dominio.

En consecuencia, dado que el artículo sexto transitorio de la Ley Nacional de Extinción de Dominio permite la aplicación de **normas procesales** respecto de las cuales **no aplica el principio de retroactividad**; y, además, tal aplicación sólo es permitida por esa disposición transitoria en relación con **hechos ilícitos** que **antes de la entrada en vigor de** la ley nacional que aquí se analiza, **ya permitían la extinción de dominio pero la acción relativa no se había ejercido**, debe declararse **infundado** el concepto de invalidez que aquí se contesta.

SÉPTIMO.—Efectos e invalidez por extensión. Con fundamento en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional se declara la invalidez de los siguientes preceptos de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve.



1. Se declara la **invalidez** del **segundo párrafo** de cada uno de los incisos f), g), h), i) y j) del artículo 1, fracción V, de la ley impugnada a fin de eliminar la remisión que en cada uno de ellos se hace a la legislación penal federal para que la procedencia de la acción de extinción de dominio se entienda respecto a los delitos ahí mencionados, sea que estén previstos en el fuero federal, o bien, en el fuero común.

2. Se declara la **invalidez** del **artículo 2, fracción XIV**, de la ley impugnada, en su porción normativa, que dice: "**o bien, el uso o destino lícito de los bienes vinculados al hecho ilícito;**".

3. Se declara la **invalidez** del **artículo 5, párrafo segundo**, de la ley, en la parte que establece: "La información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial."

4. Se declara la **invalidez** del **artículo 7, párrafo primero, fracción II**, de la ley sólo en la porción normativa en que se emplea la expresión "**de procedencia lícita**".

5. Se declara la **invalidez** del **artículo 7, párrafo primero, fracción IV**, de la ley.

6. Se declara la **invalidez** del **artículo 7, párrafo primero, fracción V**, de la ley, exclusivamente en la parte que dice: "si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad por cualquier medio o tampoco hizo algo para impedirlo."

7. Se declara la **invalidez** del **artículo 9** de la ley impugnada.

8. Se declara la **invalidez** del **primer párrafo** del artículo 11 de la ley en el que se establece: "La acción de extinción de dominio es imprescriptible en el caso de bienes que sean de origen ilícito."

9. Se declara la **invalidez** del **artículo 15, párrafo primero, en su porción normativa "y destino", así como de sus fracciones V y VI** de la ley impugnada.



10. Se declara la **invalidez del artículo 173, segundo párrafo**, de la ley impugnada en la porción que dice: "En caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada, el Ministerio Público podrá adoptar tales medidas, debiendo someterlas a control judicial posterior tan pronto sea posible."

11. Se declara la **invalidez del artículo 190, quinto párrafo**, de la ley impugnada, en la porción normativa que establece: "En los casos en los cuales no se pueda recabar la autorización respectiva, por razón de la hora, del día, de la distancia o del peligro en la demora, se deberá informar y justificar dentro de los cinco días siguientes, ante el órgano jurisdiccional."

12. Se declara la invalidez del **artículo 228, párrafo primero, inciso a)**, de la ley impugnada.

Extensión de efectos.

Como se explicó en el apartado 3.2.2 del considerando sexto, al analizar la constitucionalidad del artículo 9, inciso 4, de la ley, se concluyó que la **norma constitucional** (artículo 22) **no exige** la acreditación de un **elemento subjetivo** como lo es "**el conocimiento que tenga o deba haber tenido el titular, del destino del bien al hecho ilícito o de que sea producto del ilícito**".

Por tanto, dado que el mismo vicio (exigencia de la acreditación de un **elemento subjetivo** como lo es "**el conocimiento del uso o destino del bien**" o la "**mala fe**" por parte de la demandada) se encuentra en otras disposiciones de la legislación nacional de extinción de dominio, también deben ser **invalidadas por extensión**.

Esas disposiciones que también se declaran inválidas por extensión de efectos son:

- El artículo **126, párrafo cuarto**, de la ley impugnada, en la porción normativa que dice: "De igual manera, podrá ofrecer pruebas que permitan establecer la actuación de mala fe de la parte demandada y, en su caso, que tuvo conocimiento de la utilización ilícita de los bienes y que, no obstante, no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo".



• El artículo 214, primer párrafo, de la ley impugnada, en la porción normativa que dice: "si se prueba que su titular conocía la causa que dio origen a la acción de extinción de dominio."

Para ilustrar la invalidez de las diversas porciones normativas que se decretan en este considerando, se incluye la siguiente tabla:

Artículo original	Con supresión de porción normativa
Ley Nacional de Extinción de Dominio	
<p>"Artículo 1. La presente ley nacional es reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extinción de dominio, acorde con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y demás instrumentos internacionales que regulan el decomiso, en su vertiente civil que es la materia de esta ley, vinculatorios para el Estado Mexicano. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular:</p> <p>"...</p> <p>"V. Los criterios para el destino de los bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia y, en su caso, la destrucción de los mismos.</p> <p>"Para los efectos de esta ley son hechos susceptibles de la extinción de dominio, de conformidad con el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:</p> <p>"f) Delitos por hechos de corrupción.</p>	<p>"Artículo 1. La presente ley nacional es reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extinción de dominio, acorde con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y demás instrumentos internacionales que regulan el decomiso, en su vertiente civil que es la materia de esta ley, vinculatorios para el Estado Mexicano. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular:</p> <p>"...</p> <p>"V. Los criterios para el destino de los bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia y, en su caso, la destrucción de los mismos.</p> <p>"Para los efectos de esta ley son hechos susceptibles de la extinción de dominio, de conformidad con el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:</p> <p>"f) Delitos por hechos de corrupción.</p>



"Los contemplados en el título décimo, delitos por hechos de corrupción, capítulo I del Código Penal Federal.

"g) Encubrimiento.

"Los contemplados en el artículo 400, del Código Penal Federal.

"h) Delitos cometidos por servidores públicos.

"Los contemplados en el título décimo, delitos por hechos de corrupción, capítulo II, Ejercicio ilícito de servicio público y el título decimoprimer, delitos cometidos contra la administración de justicia, del Código Penal Federal.

"i) Robo de vehículos.

"Los contemplados en el Código Penal Federal, en su artículo 376 Bis.

"j) Recursos de procedencia ilícita.

"Los contemplados en los artículos 400 Bis y 400 Bis 1, del Código Penal Federal."

Artículo 2. Para efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"XIV. Legítima procedencia: El origen o la obtención lícita de los bienes, o bien, el uso o destino lícito de los bienes vinculados al hecho ilícito; ..."

Artículo 5. Toda la información que se genere u obtenga con relación a esta ley, se registrará en los términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y las co-

~~"Los contemplados en el título décimo, Delitos por hechos de corrupción, capítulo I del Código Penal Federal.~~

"g) Encubrimiento.

~~"Los contemplados en el artículo 400, del Código Penal Federal.~~

"h) Delitos cometidos por servidores públicos.

~~"Los contemplados en el título décimo, Delitos por hechos de corrupción, capítulo II, Ejercicio ilícito de servicio público y el título decimoprimer, Delitos cometidos contra la administración de justicia, del Código Penal Federal.~~

"i) Robo de vehículos.

~~"Los contemplados en el Código Penal Federal, en su artículo 376 Bis.~~

"j) Recursos de procedencia ilícita.

~~"Los contemplados en los artículos 400 Bis y 400 Bis 1, del Código Penal Federal."~~

Artículo 2. Para efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"XIV. Legítima procedencia: El origen o la obtención lícita de los bienes, ~~o bien, el uso o destino lícito de los bienes vinculados al hecho ilícito; ..."~~

Artículo 5. Toda la información que se genere u obtenga con relación a esta ley, se registrará en los términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información



relativas de las entidades federativas, así como las demás disposiciones aplicables.

"La información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial. Las personas que sean citadas en términos del último párrafo del artículo 190 de esta ley, tendrán derecho a conocer la información relacionada con su persona y sus bienes."

"Artículo 7. La acción de extinción de dominio procederá sobre aquellos bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse, en particular, bienes que sean instrumento, objeto o producto de los hechos ilícitos, sin perjuicio del lugar de su realización, tales como:

"II. Bienes de procedencia lícita utilizados para ocultar otros bienes de origen ilícito, o mezclados material o jurídicamente con bienes de ilícita procedencia;

"IV. Bienes de origen lícito cuyo valor sea equivalente a cualquiera de los bienes descritos en las fracciones anteriores, cuando no sea posible su localización, identificación, incautación, aseguramiento o aprehensión material;

"V. Bienes utilizados para la comisión de hechos ilícitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad por cualquier medio o tampoco hizo algo para impedirlo, y ..."

"Artículo 9. Los elementos de la acción de extinción de dominio son:

Pública y las correlativas de las entidades federativas, así como las demás disposiciones aplicables.

~~"La información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial. Las personas que sean citadas en términos del último párrafo del artículo 190 de esta ley, tendrán derecho a conocer la información relacionada con su persona y sus bienes."~~

"Artículo 7. La acción de extinción de dominio procederá sobre aquellos bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse, en particular, bienes que sean instrumento, objeto o producto de los hechos ilícitos, sin perjuicio del lugar de su realización, tales como:

~~"II. Bienes de procedencia lícita utilizados para ocultar otros bienes de origen ilícito, o mezclados material o jurídicamente con bienes de ilícita procedencia;~~

~~"IV. Bienes de origen lícito cuyo valor sea equivalente a cualquiera de los bienes descritos en las fracciones anteriores, cuando no sea posible su localización, identificación, incautación, aseguramiento o aprehensión material;~~

~~"V. Bienes utilizados para la comisión de hechos ilícitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad por cualquier medio o tampoco hizo algo para impedirlo, y ..."~~

"Artículo 9. Los elementos de la acción de extinción de dominio son:



"1. La existencia de un hecho ilícito;

"2. La existencia de algún bien de origen o destinación ilícita;

"3. El nexo causal de los dos elementos anteriores; y,

"4. El conocimiento que tenga o deba haber tenido el titular, del destino del bien al hecho ilícito, o de que sea producto del ilícito. Este elemento no se tendrá por cumplido cuando se acredite que el titular estaba impedido para conocerlo."

"Artículo 11. La acción de extinción de dominio es imprescriptible en el caso de bienes que sean de origen ilícito. Para el caso de bienes de destinación ilícita, la acción prescribirá en veinte años, contados a partir de que el bien se haya destinado a realizar hechos ilícitos."

"Artículo 15. Se presumirá la buena fe en la adquisición y destino de los bienes. Para gozar de esta presunción, la parte demandada y la o las personas afectadas, dependiendo de las circunstancias del caso, deberán acreditar suficientemente, entre otras:

"I. Que consta en documento, de fecha cierta y anterior a la realización del hecho ilícito, de conformidad con la normatividad aplicable;

"II. Que oportuna y debidamente se pagaron los impuestos y contribuciones causados por los hechos jurídicos en los cuales funde su buena fe, o justo título;

"III. Que el bien susceptible de la acción de extinción de dominio fue adquirido de

~~"1. La existencia de un hecho ilícito;~~

~~"2. La existencia de algún bien de origen o destinación ilícita;~~

~~"3. El nexo causal de los dos elementos anteriores; y,~~

~~"4. El conocimiento que tenga o deba haber tenido el titular, del destino del bien al hecho ilícito, o de que sea producto del ilícito. Este elemento no se tendrá por cumplido cuando se acredite que el titular estaba impedido para conocerlo."~~

~~"Artículo 11. La acción de extinción de dominio es imprescriptible en el caso de bienes que sean de origen ilícito. Para el caso de bienes de destinación ilícita, la acción prescribirá en veinte años, contados a partir de que el bien se haya destinado a realizar hechos ilícitos."~~

~~"Artículo 15. Se presumirá la buena fe en la adquisición y destino de los bienes. Para gozar de esta presunción, la parte demandada y la o las personas afectadas, dependiendo de las circunstancias del caso, deberán acreditar suficientemente, entre otras:~~

~~"I. Que consta en documento, de fecha cierta y anterior a la realización del Hecho Ilícito, de conformidad con la normatividad aplicable;~~

~~"II. Que oportuna y debidamente se pagaron los impuestos y contribuciones causados por los hechos jurídicos en los cuales funde su buena fe, o justo título;~~

~~"III. Que el bien susceptible de la acción de extinción de dominio fue adquirido~~



forma lícita y en el caso de la posesión, que esta se haya ejercido además el derecho que aduce de forma continua, pública y pacífica. La publicidad se establecerá a través de la inscripción de su título en el Registro Público de la Propiedad correspondiente, siempre que ello proceda conforme a derecho y en otros casos, conforme a las reglas de prueba;

"IV. La autenticidad del contrato con el que pretenda demostrar su justo título, con los medios de prueba idóneos, pertinentes y suficientes para arribar a una convicción plena del acto jurídico y su licitud;

"V. El impedimento real que tuvo para conocer que el bien afecto a la acción de extinción de dominio fue utilizado como instrumento, objeto o producto del hecho ilícito o bien, para ocultar o mezclar bienes producto del hecho ilícito;

"VI. En caso de haberse enterado de la utilización ilícita del bien de su propiedad, haber impedido o haber dado aviso oportuno a la autoridad competente.

"Se entenderá por aviso oportuno, el momento en el cual la parte demandada o la persona afectada, hace del conocimiento a la autoridad competente por cualquier medio que deje constancia, de la comisión de conductas posiblemente constitutivas de los ilícitos materia de la extinción de dominio, en el bien del que sea titular, poseedor o tengan algún derecho sobre él, siempre y cuando se realice antes de su conocimiento de la investigación, la detención, el aseguramiento u otras diligencias necesarias para el resguardo de los detenidos o bienes, o

de forma lícita y en el caso de la posesión, que esta se haya ejercido además el derecho que aduce de forma continua, pública y pacífica. La publicidad se establecerá a través de la inscripción de su título en el registro público de la propiedad correspondiente, siempre que ello proceda conforme a derecho y en otros casos, conforme a las reglas de prueba;

"IV. La autenticidad del contrato con el que pretenda demostrar su justo título, con los medios de prueba idóneos, pertinentes y suficientes para arribar a una convicción plena del acto jurídico y su licitud;

~~"V. El impedimento real que tuvo para conocer que el bien afecto a la acción de extinción de dominio fue utilizado como instrumento, objeto o producto del Hecho Ilícito o bien, para ocultar o mezclar bienes producto del hecho ilícito;~~

~~"VI. En caso de haberse enterado de la utilización ilícita del bien de su propiedad, haber impedido o haber dado aviso oportuno a la autoridad competente.~~

"Se entenderá por aviso oportuno, el momento en el cual la parte demandada o la persona afectada, hace del conocimiento a la autoridad competente por cualquier medio que deje constancia, de la comisión de conductas posiblemente constitutivas de los ilícitos materia de la extinción de dominio, en el bien del que sea titular, poseedor o tengan algún derecho sobre él, siempre y cuando se realice antes de su conocimiento de la investigación, la detención, el aseguramiento u otras diligencias necesarias para el resguardo de los detenidos o bienes, o



"VII. Cualquier otra circunstancia análoga, de conformidad con la normatividad aplicable.

"En cualquier momento del proceso, el Juez permitirá que la parte demandada o la o las personas afectadas acrediten los supuestos anteriores, en todo acto jurídico relacionado con los bienes objeto de la acción de extinción de dominio."

"Artículo 173. El Juez, a solicitud del Ministerio Público, podrá dictar la medida cautelar consistente en el aseguramiento de bienes, con el objeto de evitar que los bienes en que deba ejercitarse la acción de extinción de dominio, se oculten, alteren o dilapiden, sufran menoscabo o deterioro económico, sean mezclados o que se realice cualquier acto traslativo de dominio, incluso previo a la presentación de la demanda, garantizando en todo momento su conservación.

"Las actuaciones que limiten derechos fundamentales serán adoptadas previa orden judicial. En caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada, el Ministerio Público podrá adoptar tales medidas, debiendo someterlas a control judicial posterior tan pronto sea posible."

"Artículo 190. El Ministerio Público, deberá realizar las investigaciones necesarias para establecer la procedencia y sustento de la acción y, en su caso, probar ante el Juez su pretensión, para lo cual podrá ordenar a la policía de investigación los actos requeridos, solicitar la intervención de los servicios periciales, así como el apoyo de las unidades de análisis de información.

"VII. Cualquier otra circunstancia análoga, de conformidad con la normatividad aplicable.

"En cualquier momento del proceso, el Juez permitirá que la parte demandada o la o las personas afectadas acrediten los supuestos anteriores, en todo acto jurídico relacionado con los bienes objeto de la acción de extinción de dominio."

"Artículo 173. El Juez, a solicitud del Ministerio Público, podrá dictar la medida cautelar consistente en el aseguramiento de bienes, con el objeto de evitar que los bienes en que deba ejercitarse la acción de extinción de dominio, se oculten, alteren o dilapiden, sufran menoscabo o deterioro económico, sean mezclados o que se realice cualquier acto traslativo de dominio, incluso previo a la presentación de la demanda, garantizando en todo momento su conservación.

"Las actuaciones que limiten derechos fundamentales serán adoptadas previa orden judicial. ~~En caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada, el Ministerio Público podrá adoptar tales medidas, debiendo someterlas a control judicial posterior tan pronto sea posible."~~

"Artículo 190. El Ministerio Público, deberá realizar las investigaciones necesarias para establecer la procedencia y sustento de la acción y, en su caso, probar ante el Juez su pretensión, para lo cual podrá ordenar a la policía de investigación los actos requeridos, solicitar la intervención de los servicios periciales, así como el apoyo de las unidades de análisis de información.



"...

"Dentro de la preparación de la extinción de dominio se podrá solicitar, a la autoridad judicial, acceso a las bases de datos en búsqueda de la información necesaria para la procedencia de la acción y, en general, en todas aquellas involucradas con la operación, registro y control de derechos patrimoniales. En los casos en los cuales no se pueda recabar la autorización respectiva, por razón de la hora, del día, de la distancia o del peligro en la demora, se deberá informar y justificar dentro de los cinco días siguientes, ante el órgano jurisdiccional."

"Artículo 228. La venta anticipada de los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio procederá en los siguientes casos:

"a) Que dicha enajenación sea necesaria dada la naturaleza de dichos bienes; ..."

"Artículo 126. En la audiencia inicial, previa oportunidad de debate sobre la legalidad, pertinencia y conducencia de las pruebas la admisibilidad, el Juez procederá a dictar auto decisorio de pruebas. Aquellos que los cumplan, serán admitidos, de lo contrario, serán desechados de plano.

"El Ministerio Público, sin perjuicio de las actuaciones en el procedimiento penal, podrá ofrecer otros medios de prueba conducentes para acreditar los elementos de la acción. De igual manera, podrá ofrecer pruebas que permitan establecer la actuación de mala fe de la parte demandada y, en su caso, que tuvo conocimiento de la utilización ilícita de los bienes y que,

"...

"Dentro de la preparación de la extinción de dominio se podrá solicitar, a la autoridad judicial, acceso a las bases de datos en búsqueda de la información necesaria para la procedencia de la acción y, en general, en todas aquellas involucradas con la operación, registro y control de derechos patrimoniales. ~~En los casos en los cuales no se pueda recabar la autorización respectiva, por razón de la hora, del día, de la distancia o del peligro en la demora, se deberá informar y justificar dentro de los cinco días siguientes, ante el órgano jurisdiccional."~~

"Artículo 228. La venta anticipada de los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio procederá en los siguientes casos:

~~"a) Que dicha enajenación sea necesaria dada la naturaleza de dichos bienes; ..."~~

"Artículo 126. En la audiencia inicial, previa oportunidad de debate sobre la legalidad, pertinencia y conducencia de las pruebas la admisibilidad, el Juez procederá a dictar auto decisorio de pruebas. Aquellos que los cumplan, serán admitidos, de lo contrario, serán desechados de plano. ...

"El Ministerio Público, sin perjuicio de las actuaciones en el procedimiento penal, podrá ofrecer otros medios de prueba conducentes para acreditar los elementos de la acción. ~~De igual manera, podrá ofrecer pruebas que permitan establecer la actuación de mala fe de la parte demandada y, en su caso, que tuvo conocimiento de la utili-~~



no obstante, no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo."

"Artículo 214. En caso de que se dicte sentencia que declare la extinción de dominio de los bienes, el Juez también podrá declarar la extinción de otros derechos reales, principales o accesorios, u otros derechos sobre éstos si se prueba que su titular conocía la causa que dio origen a la acción de extinción de dominio."

~~zación ilícita de los bienes y que, no obstante, no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo."~~

~~"Artículo 214.~~ En caso de que se dicte sentencia que declare la extinción de dominio de los bienes, el Juez también podrá declarar la extinción de otros derechos reales, principales o accesorios, u otros derechos sobre éstos si ~~se prueba que su titular conocía la causa que dio origen a la acción de extinción de dominio."~~

Las declaratorias de **invalidez** a que se refiere este fallo **surtirán sus efectos a partir de la notificación de sus puntos resolutivos al Congreso de la Unión.**

Por lo expuesto y fundado, **se resuelve:**

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de los artículos 7, párrafo primero, fracciones I, II, en sus porciones normativas "*bienes*" y "*utilizados para ocultar otros bienes de origen ilícito, o mezclados material o jurídicamente con bienes de ilícita procedencia*" y V, en su porción normativa "*bienes utilizados para la comisión de hechos ilícitos por un tercero*", 11, párrafo primero, en su porción normativa "*Para el caso de bienes de destinación ilícita, la acción prescribirá en veinte años, contados a partir de que el bien se haya destinado a realizar hechos ilícitos*", 15 —con la salvedad precisada en el punto resolutivo tercero—, 16, párrafo primero, fracción II, y 177, párrafo último, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve, así como del artículo transitorio sexto de dicho decreto, por las razones expuestas en el considerando sexto de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos 1, fracción V, incisos f), párrafo segundo, g), párrafo segundo, h), párrafo segundo, i), párrafo segundo,



y j), párrafo segundo, 2, fracción XIV, en su porción normativa *"o bien, el uso o destino lícito de los bienes vinculados al Hecho Ilícito"*, 5, párrafo segundo, en su porción normativa *"La información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial."*, 7, párrafo primero, fracciones II, en su porción normativa *'de procedencia lícita'*, IV y V, en su porción normativa *'si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad por cualquier medio o tampoco hizo algo para impedirlo'*, 9, 11, párrafo primero, en su porción normativa *"La acción de extinción de dominio es imprescriptible en el caso de bienes que sean de origen ilícito"*, 15, párrafo primero, en su porción normativa *"y destino"*, y fracciones V y VI, 173, párrafo segundo, en su porción normativa *"En caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada, el Ministerio Público podrá adoptar tales medidas, debiendo someterlas a control judicial posterior tan pronto sea posible"*, 190, párrafo quinto, en su porción normativa *"En los casos en los cuales no se pueda recabar la autorización respectiva, por razón de la hora, del día, de la distancia o del peligro en la demora, se deberá informar y justificar dentro de los cinco días siguientes, ante el órgano jurisdiccional"*, y 228, párrafo primero, inciso a), de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve y, por extensión, la de sus artículos 126, párrafo cuarto, en su porción normativa *"De igual manera, podrá ofrecer pruebas que permitan establecer la actuación de mala fe de la parte demandada y, en su caso, que tuvo conocimiento de la utilización ilícita de los bienes y que, no obstante, no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo"*, y 214, párrafo primero, en su porción normativa *"si se prueba que su titular conocía la causa que dio origen a la acción de extinción de dominio"*, las cuales surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de la Unión, en los términos precisados en los considerandos sexto y séptimo de esta determinación.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, y en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.



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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a las normas impugnadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales por razones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 3.3.3, consistente en reconocer la validez del artículo 7, párrafo primero, fracción I, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra del agregado explicativo del acápite del precepto reclamado, González Alcántara Carrancá en contra del agregado explicativo del acápite del precepto reclamado, Esquivel Mossa en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 3.3.1, consistente en reconocer la validez del artículo 7, párrafo primero, fracción II, en sus porciones normativas "bienes" y "utilizados para ocultar otros bienes de origen ilícito, o mezclados material o jurídicamente con bienes de ilícita procedencia", de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el



decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en sus temas 3.3.4 y 5 consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 7, párrafo primero, fracción V, en su porción normativa "bienes utilizados para la comisión de hechos ilícitos por un tercero", y 16, párrafo primero, fracción II, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones y Laynez Potisek respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 4, consistente en reconocer la validez del artículo 11, párrafo primero, en su porción normativa "Para el caso de bienes de destinación ilícita", de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones y Laynez Potisek, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 4, consistente en reconocer la validez del artículo 11, párrafo primero, en su porción normativa "la acción prescribirá en veinte años, contados a partir de que el bien se haya destinado a realizar hechos ilícitos", de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de



agosto de dos mil diecinueve. Los Ministros Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las Ministras y de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 3.4, consistente en reconocer la validez del artículo 15, salvo su párrafo primero, en su porción normativa "y destino", y fracciones V y VI, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve. La Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de las consideraciones de la página ciento noventa y cuatro, en cuanto al calificativo de la presunción, Franco González Salas apartándose de las consideraciones de la página ciento noventa y cuatro, en cuanto al calificativo de la presunción, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de las consideraciones de la página ciento noventa y cuatro, en cuanto al calificativo de la presunción, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 6.2, consistente en reconocer la validez del artículo 177, párrafo último, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve. El Ministro Aguilar Morales votó en contra y anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 8, consistente en reconocer la validez del artículo transitorio sexto del decreto por el que se expide la Ley Nacional de Extinción de Dominio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de



agosto de dos mil diecinueve. El Ministro Pérez Dayán votó en contra. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente, al cual se adhirió el Ministro Luis María Aguilar Morales para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 1, consistente en declarar la invalidez del artículo 1, fracción V, incisos f), párrafo segundo, g), párrafo segundo, h), párrafo segundo, i), párrafo segundo, y j), párrafo segundo, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá votaron en contra. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto particular, al cual se adhirió el Ministro González Alcántara Carrancá para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquel. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. La Ministra Ríos Farjat y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con razones adicionales, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat con matices en algunas consideraciones, Pérez Dayán en contra de algunas consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 3.1, consistente en declarar la invalidez del artículo 2, fracción XIV, en su porción normativa "o bien, el uso o destino lícito de los bienes vinculados al Hecho Ilícito", de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Laynez Potisek votaron en contra. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente, al cual se adhirió el Ministro Aguilar Morales para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea



anunció voto concurrente. El Ministro Laynez Potisek anunció voto particular, al cual se adhirió la Ministra Esquivel Mossa para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose del examen de proporcionalidad, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat con precisiones y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 2, consistente en declarar la invalidez del artículo 5, párrafo segundo, en su porción normativa "La información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial", de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve. La Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales por la invalidez adicional del acápite del precepto impugnado, en su porción normativa "en particular, bienes que sean instrumento, objeto o producto de los hechos ilícitos, sin perjuicio del lugar de su realización", Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán por la invalidez adicional del acápite del precepto impugnado, en su porción normativa "en particular, bienes que sean instrumento, objeto o producto de los hechos ilícitos, sin perjuicio del lugar de su realización" y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 3.3.1, consistente en declarar la invalidez del artículo 7, párrafo primero, fracción II, en su porción normativa "de procedencia lícita", de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve.

Por tanto, tomando en cuenta lo expresado en sus participaciones durante la sesión y en la votación anterior, se manifestaron siete votos en favor de las



consideraciones modificadas de las Ministras y de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 3.3.2, consistente en declarar la invalidez del artículo 7, párrafo primero, fracción IV, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve. El Ministro Pardo Rebolledo se ausentó durante esta votación.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 3.3.4, consistente en declarar la invalidez del artículo 7, párrafo primero, fracción V, en su porción normativa "si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad por cualquier medio o tampoco hizo algo para impedirlo", de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa separándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 3.2.1, consistente en declarar la invalidez del artículo 9, inciso 1, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve. El Ministro Laynez Potisek votó en contra. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena reservó su derecho de formular voto concurrente.



Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en sus temas 3.2.2 y 3.2.3 consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez del artículo 9, párrafo primero e incisos 2, 3 y 4, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose del test de proporcionalidad, Pardo Rebolledo apartándose del test de proporcionalidad, Piña Hernández, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán apartándose de las consideraciones de la proporcionalidad y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 4, consistente en declarar la invalidez del artículo 11, párrafo primero, en su porción normativa "La acción de extinción de dominio es imprescriptible en el caso de bienes que sean de origen ilícito", de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 3.4, consistente en declarar la invalidez del artículo 15, párrafo primero, en su porción normativa "y destino", y fracciones V y VI, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Laynez Potisek votaron en contra. El Ministro Aguilar Morales votó por la invalidez total del precepto. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anun-



ció voto concurrente. La Ministra Piña Hernández anunció votos concurrente y aclaratorio.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por razones adicionales, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con consideraciones distintas, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 6.1, consistente en declarar la invalidez del artículo 173, párrafo segundo, en su porción normativa "En caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada, el Ministerio Público podrá adoptar tales medidas, debiendo someterlas a control judicial posterior tan pronto sea posible", de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 6.3, consistente en declarar la invalidez del artículo 190, párrafo quinto, en su porción normativa "En los casos en los cuales no se pueda recabar la autorización respectiva, por razón de la hora, del día, de la distancia o del peligro en la demora, se deberá informar y justificar dentro de los cinco días siguientes, ante el órgano jurisdiccional", de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve. Los Ministros Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat,



Layneze Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 7, consistente en declarar la invalidez del artículo 228, párrafo primero, inciso a), de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán con precisiones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos e invalidez por extensión, respecto de: 1) declarar la invalidez, por extensión, de los artículos 126, párrafo cuarto, en su porción normativa "De igual manera, podrá ofrecer pruebas que permitan establecer la actuación de mala fe de la parte demandada y, en su caso, que tuvo conocimiento de la utilización ilícita de los bienes y que, no obstante, no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo", y 214, párrafo primero, en su porción normativa "si se prueba que su titular conocía la causa que dio origen a la acción de extinción de dominio", de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Layneze Potisek votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con efectos adicionales, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Layneze Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos e invalidez por extensión, consistente en: 2) determinar que las declaratorias de invalidez decretadas en este fallo surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Unión. La Ministra Esquivel Mossa anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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



González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistió a la sesión de veintiuno de junio de dos mil veintiuno previo aviso a la presidencia.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de las Ministras y de los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: Las tesis aisladas 1a. CCCXLVI/2018 (10a.), 1a. CCLXV/2016 (10a.), 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), 1a. CCLXX/2016 (10a.) y 1a. CCLXIII/2016 (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 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 6 de enero de 2022.

Esta sentencia se publicó el viernes 4 de marzo de 2022 a las 10:07 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de marzo de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 100/2019.

En sesión de veintiuno de junio de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte concluyó el análisis de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve y que fue objeto de impugnación en la acción de inconstitucionalidad citada al rubro.

Si bien estuve de acuerdo con la mayoría de las consideraciones que fueron expresadas en la sentencia, me permito formular una reserva respecto del análisis que se hizo en este asunto del artículo 177, último párrafo, de la ley referida.¹

¹ Artículo 177. El Ministerio Público que solicite la medida cautelar:

"I. Deberá determinar con precisión el o los bienes que pide sean objeto de la medida, describiéndolos de ser posible para facilitar su identificación; y,

"II. Deberá acreditar el derecho que le asiste para pedirla.

"Dada la naturaleza de la acción, se presume la necesidad de decretarla."



En el apartado correspondiente, se reconoció la validez de dicho precepto al considerar que este no conducía a que la medida cautelar consistente en el aseguramiento de bienes, debiera decretarse en automático en todos los casos que ésta fuera solicitada, pues le resultaban aplicables diversas reglas y presupuestos para su otorgamiento como lo son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora.

Bajo lo cual, se consideró que el fundamento lógico de la presunción (*juris et de jure*) contenida en el último párrafo del artículo 177 resultaba válido pues si la acción de extinción de dominio tenía una naturaleza constitucional, de orden público y de contenido patrimonial cuyo objeto es que un Juez decrete la pérdida de derechos patrimonial respecto de bienes relacionados con determinados hechos ilícitos sin contraprestación ni compensación alguna, entonces, tenía cabida una presunción sólida y de peso para considerar que la persona que era propietaria, poseedora o detentadora de los bienes sobre los que había de recaer la acción, en cuanto tenga conocimiento de que esos bienes son o serán objeto de una acción de extinción de dominio –o incluso sin tal conocimiento– podría intentar evadir la consecuencia de esa acción y buscaría: ocultar, alterar, dilapidar, deteriorar o mezclar los bienes materia de la acción o incluso simplemente someterlos a un acto traslativo de dominio.

Con lo anterior estuve de acuerdo; sin embargo, me parece que el reconocimiento y fundamento de esta presunción como "*juris et de jure*" es incorrecta, pues estimo que al reconocérsele con ese carácter se le estaría atribuyendo el vicio por el que se alegó su inconstitucionalidad.

En ese sentido, considero que del contenido del último párrafo del artículo 177 de la ley impugnada, es posible advertir que en realidad este contiene una presunción "*juris tantum*", que admite prueba en contrario y es derrotable, relativa y no absoluta, pues esta no opera en automático sino que requiere de un ejercicio valorativo a partir de los propios elementos que señala el artículo y el resto de argumentos que pudieran presentar las partes, a fin de que la autoridad jurisdiccional pueda conceder la medida cautelar solicitada.

Interpretación que considero que resulta más razonable y acorde al parámetro de derechos humanos reconocido en la Constitución Federal y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte, en particular respecto a los derechos al debido proceso y propiedad que se encuentran en juego en este procedimiento de extinción de dominio.

Por lo que estimo, que se debió haber reconocido la validez de este artículo bajo estas consideraciones, prescindiendo del señalamiento del último párrafo del



artículo 177 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio como una presunción "*juris et de jure*".

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de enero de 2022.

Este voto se publicó el viernes 4 de marzo de 2022 a las 10:07 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 100/2019.

1. En la sesión celebrada el veintiuno de junio de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que demandó la invalidez de varios artículos de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve.
2. Los temas centrales fueron los siguientes: (I) supuestos de procedencia de la acción de extinción de dominio; (II) reserva de información; (III) elementos de la acción de extinción de dominio; (IV) imprescriptibilidad de la acción; (V) ejercicio de la acción a partir de investigaciones; (VI) medidas cautelares y preparación de la acción; (VII) venta anticipada de bienes y (VIII) retroactividad de la ley.
3. En este asunto, en general, voté a favor de las propuestas de reconocimiento de invalidez. Sin embargo, considero necesario elaborar este voto concurrente para expresar mi disenso en algunos de los temas mencionados.

(II) Reserva de información.

4. Se analizó la inconstitucionalidad del artículo 5, segundo párrafo, de la ley impugnada. Al respecto, comparto la declaratoria de invalidez de dicho precepto legal, ya que prevé una reserva genérica y total al acceso a la información que obtenga el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, al clasificarla como "estrictamente reservada hasta que sea presentada ante la autoridad judicial", lo cual implica transgresión al artículo 6o. constitucional, esto es, al principio de máxima publicidad.
5. En este sentido, estimo ya no era necesario el estudio de proporcionalidad de la norma impugnada, pues es suficiente el que haya quedado justificada la in-



constitucionalidad del precepto legal impugnado por vulneración al artículo 6o. de la Constitución Federal.

(IV) Imprescriptibilidad de la acción.

6. Sobre este tema, se declara la invalidez de la primera parte del primer párrafo del artículo 11. En principio, se argumenta que derivado de la discusión que culminó con la reforma y adición del artículo 22 constitucional vigente, se confirma que no fue voluntad del Constituyente Permanente permitir que la acción de extinción de dominio fuera imprescriptible. Por tanto, bajo esta perspectiva, la Ley Nacional de Extinción de Dominio no puede contener una norma que contravenga el texto de la Constitución y la voluntad misma del Poder Reformador de la Norma Suprema.
7. Por tanto, se debe entender que no es un aspecto que quedó a la libertad de configuración del legislador ordinario como parte de sus facultades para reglamentar la acción, bajo la consideración de que de ello no se hubiera ocupado la norma constitucional; puesto que, ese tema fue un aspecto expresamente discutido para efectos de la reforma constitucional al artículo 22 y expresamente fue rechazado.
8. Por otra parte, se determina que el precepto legal impugnado es inconstitucional porque no cumple con el test de proporcionalidad. Al partir de la base de que la acción de extinción de dominio equivale a una facultad del Estado para solicitar la declaración de inexistencia del derecho de propiedad, lo que implica la afectación al derecho de propiedad privada y al de seguridad jurídica, por lo que, en atención a ese test de proporcionalidad, no cumple con la última grada (necesidad de la medida).
9. Es cierto que el artículo impugnado persigue un fin constitucionalmente válido porque busca materializar el fin de la acción de extinción de dominio, esto es, mejorar la eficacia en el combate a la delincuencia, al mermar sus recursos materiales, lo que implica una finalidad de interés público.
10. La medida de la imprescriptibilidad es idónea, porque para lograr ese fin (de interés público) aquélla se ejerce sobre bienes de origen ilícito, lo cual implica que la facultad del Estado para ejercerla no se encuentra sujeta a un límite temporal, pues se garantiza la eficacia en el ejercicio de una acción civil que tiene el combate a la delincuencia a través de la disminución de sus recursos materiales.



11. Sin embargo, la medida no es necesaria para lograr el fin perseguido, al existir alternativas menos lesivas (a los derechos de propiedad y de seguridad jurídica) que la propuesta en la ley impugnada, que garantizan el fin perseguido.
12. Esto es, el legislador pudo optar por una medida legislativa relacionada con el plazo para el ejercicio de la acción de extinción de dominio tomando en consideración un criterio objetivo como lo es el plazo de prescripción del hecho ilícito penal, ya que la imprescriptibilidad general de la acción no es congruente con el resto del sistema, pues implica otorgarle al Estado una mayor facultad temporal para el combate a la delincuencia en una vía civil que en una vía penal, cuando ésta es la vía más idónea y directa para hacerlo.
13. Además, se reconoce la validez de la última parte del primer párrafo del artículo 11 de la ley nacional. Para ello, se aclara que el uso y destino de los bienes sobre los que se ejerce la acción de extinción de dominio sí son aspectos que forman parte de los elementos que eventualmente deben quedar demostrados, pero que atañen al segundo elemento de la acción, esto es, que esos bienes estén relacionados con la investigación de alguno de los hechos ilícitos previstos en el cuarto párrafo del artículo 22 constitucional y no así del tercer elemento de la pretensión (no acreditación de la legítima procedencia).
14. En la resolución se considera que no se advierte realmente un obstáculo para que pueda subsistir este enunciado estableciendo un plazo de prescripción para el caso de bienes de destinación ilícita, pues dicho contenido, por sí mismo, de ningún modo tiene el propósito de determinar elementos de la acción, ni influyen en ese aspecto de la configuración de ésta.
15. Al respecto, estoy de acuerdo con la declaración de invalidez de la primera oración del artículo 11. Sin embargo, me aparto de las consideraciones relativas a que del proceso legislativo pueda concluirse que, de manera indubitable, el legislador ordinario ya no cuenta con libertad configurativa para establecer la imprescriptibilidad de la acción.
16. Lo anterior, ya que el hecho de que no se haya querido constitucionalizar la imprescriptibilidad, no significa que ésta haya sido prohibida. Pues esa mecánica implicaría que cada vez que no se ha previsto en la Constitución un elemento propuesto traído a cuenta durante la discusión, en una reserva desechada, tendríamos que considerar que está prohibida su incorporación en ley secundaria.
17. Me parece que podemos distinguir que, si bien no fue la intención del constituyente constitucionalizar la imprescriptibilidad, lo cierto es que no se decidió



constitucionalizar su prohibición ni se aportaron razones que sustentaran ese decir.

18. Por otra parte, en cuanto a la segunda oración del primer párrafo analizado, concurdo con las consideraciones de la sentencia. No obstante, con la finalidad de brindar certeza y salvaguardar la seguridad jurídica por lo que hace al plazo para la prescripción de la acción, en la sesión en que se discutió esta acción, sugerí al Tribunal Pleno que del párrafo impugnado del artículo 11,¹ únicamente permaneciera la porción normativa de la segunda oración que dice "la acción prescribirá en veinte años, contados a partir de que el bien se haya destinado a realizar hechos ilícitos".
19. Lo anterior, porque considero que con esa propuesta se da certidumbre sobre los bienes a los que puede ser aplicado. Por esta razón, mi voto fue a favor de la invalidez de la primera oración (primera parte del primer párrafo del artículo 11) y por la invalidez de la porción normativa que dice: "Para el caso de bienes de destinación ilícita" de la segunda oración.

(VI) Medidas cautelares y preparación de la acción.

20. En la sentencia, entre otros aspectos, se determina la validez del artículo 177, último párrafo, de la ley impugnada, porque no conduce a que la medida cautelar prevista en dicho precepto, consistente en el aseguramiento de bienes deba decretarse en todos los casos en que ésta sea solicitada, pues está sujeta a que el Ministerio Público describa los bienes materia de la medida cautelar, acredite la apariencia del buen derecho y se actualice el peligro en la demora.
21. En este tema, comparto las consideraciones de la resolución, aunque con ciertas razones adicionales.
22. En efecto, estimo que la norma impugnada, a través de los requisitos de procedencia que exige para el otorgamiento de las medidas cautelares, establece una base suficiente y razonable para la presunción, contenida en el artículo 177 de la ley.

¹ **Artículo 11.** La acción de extinción de dominio es imprescriptible en el caso de bienes que sean de origen ilícito. Para el caso de bienes de destinación ilícita, la acción prescribirá en veinte años, contados a partir de que el bien se haya destinado a realizar hechos ilícitos. ..."



23. Debemos recordar que las medidas cautelares tienen ciertas características en común que las distinguen de las resoluciones de fondo y es que, ante la ausencia de un acervo probatorio pleno, debe de operar, principalmente, con base en presunciones que permitan llegar a una conclusión preliminar, sin que esto implique prejuzgar sobre el fondo de la controversia.
24. Lo anterior es congruente con la doctrina general que impera en la materia y que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, a saber, que al momento de analizar este tipo de disposiciones, el estándar que debe de imperar es el de la razonabilidad de la medida con base, por un lado, en los hechos que sustentan esta presunción y, por el otro, en la naturaleza urgente de la propia medida.
25. Considero que la norma impugnada se encuentra ajustada a estos parámetros, pues la presunción descansa en la naturaleza provisional y urgente de la medida y los requisitos de procedencia constituyen una base razonable para su otorgamiento, de modo que no se trata de una presunción absoluta o irrefutable y que, dada su naturaleza cautelar, su otorgamiento se justifica con base en los principios de celeridad en la impartición de justicia. Motivos que sustentan la concurrencia del voto en este apartado.

(VIII) Retroactividad de la ley.

26. Sobre este punto, se reconoce la validez del artículo sexto transitorio del decreto por el cual se expidió la ley, ya que se trata de una norma que alude a aspectos procedimentales de preparación de la acción de extinción de dominio; por lo que al ser una norma vinculada con aspectos adjetivos no vulnera el principio de no retroactividad de la ley.
27. Ello, porque permite la aplicación de normas procesales respecto de las cuales no aplica el principio de retroactividad y, además, tal aplicación sólo es permitida por esa disposición transitoria en relación con hechos ilícitos que antes de la entrada en vigor de la ley nacional ya permitían la extinción de dominio, pero la acción relativa no se había ejercido.
28. En relación con el tema de la retroactividad de la ley, comparto las consideraciones expresadas en la sentencia, pero por razones adicionales.
29. Estimo importante hacer una precisión con respecto a la naturaleza del procedimiento de preparación de la acción de extinción de dominio, pues si bien



se trata de una porción normativa de carácter procesal, hay ciertas particularidades que –a mi juicio– ameritan un tratamiento procesal distinto.

30. En primer lugar, vale la pena recordar que, bajo nuestra doctrina procesal, los procedimientos preparatorios, lo mismo que los procedimientos de ejecución e impugnación, forman parte de un todo, que es el proceso jurisdiccional y, por lo tanto, en principio, deben de recibir un mismo tratamiento normativo; sin embargo, existe una diferencia importante en este procedimiento con respecto a la calidad con la que interviene el Ministerio Público. Mientras que, en otras instancias de ese tipo, donde la representación ministerial es claramente una parte de la contienda participando en un plano de igualdad con relación al gobernado y estando ambos subordinados a una autoridad, por lo general, de carácter jurisdiccional, que dirige el procedimiento.
31. En cambio, en el caso de este procedimiento que nos ocupa, el Ministerio Público es quien, claramente, dirige la tramitación, quedando limitado el papel del gobernado a acreditar, a instancia de la autoridad ministerial, la procedencia lícita de los bienes en cuestión, sancionándose la omisión o, incluso, la insuficiencia de este acto en los términos que establece la ley.
32. Así, a pesar de constituir, bajo la doctrina general, una etapa procesal como cualquier otra, considero que, dada la naturaleza peculiar de este procedimiento de preparación, de permitir su aplicación retroactiva tendría, como consecuencia, una ampliación de las facultades administrativas del Ministerio Público; situación que –a mi juicio– no se encuentra cubierta dentro de esa regla sobre la retroactividad de la legislación procesal y que, por tanto, no debe de beneficiarse de dicha extensión de su vigencia. De ahí, mi concurrencia sobre este tema.
33. Por lo anterior es que llego a la misma determinación que la resolución, aunque con las consideraciones adicionales ya expuestas, por las que emito el presente voto concurrente.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de enero de 2022.

Este voto se publicó el viernes 4 de marzo de 2022 a las 10:07 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 100/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesiones públicas celebradas el catorce, quince, diecisiete y veintiuno de junio de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 100/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante "CNDH"), en la que se impugnaron diversos artículos de la Ley Nacional de Extinción de Dominio. Se trata de un asunto relevante, pues es la primera vez que el Pleno de la Corte se pronuncia sobre los alcances del régimen constitucional de extinción de dominio vigente a partir de la reforma constitucional de catorce de marzo de dos mil diecinueve.

Presento este voto concurrente pues si bien coincidí con mis compañeras y compañeros Ministros en la mayoría de los temas que se discutieron y abordaron en este importante asunto, en algunos casos no compartí la totalidad de las consideraciones de la mayoría y en otros lo hice por razones adicionales. En ese sentido, en lo que sigue expondré mi postura sobre cada uno de estos temas en el orden que fueron abordados en la sentencia.

I. Tema 1. Supuestos de procedencia de la acción de extinción de dominio.

En este apartado el Pleno declaró la invalidez del artículo 1, fracción V, incisos f), g), h), i) y j), todos en su segundo párrafo,¹ toda vez que en ellos se establecía

¹ Ley Nacional de Extinción de Dominio

"**Artículo 1.** La presente Ley Nacional es reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extinción de dominio, acorde con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y demás instrumentos internacionales que regulan el decomiso, en su vertiente civil que es la materia de esta ley, vinculatorios para el Estado Mexicano. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular:

"...

"V. Los criterios para el destino de los bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia y, en su caso, la destrucción de los mismos.

"Para los efectos de esta ley son hechos susceptibles de la extinción de dominio, de conformidad con el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:

"...

"f) Delitos por hechos de corrupción. Los contemplados en el título décimo, Delitos por hechos de corrupción, capítulo I del Código Penal Federal.



una *distinción* no prevista en el artículo 22 de la Constitución General entre delitos locales y federales, mediante la cual el legislador federal excluyó indebidamente la posibilidad de que la acción de extinción de dominio procediera respecto de bienes relacionados con la investigación de delitos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, robo de vehículos y operaciones con recursos de procedencia ilícita, previstos en las legislaciones locales.

En este punto estuve plenamente de acuerdo con la sentencia y el criterio mayoritario, pues estimo que las normas impugnadas efectivamente establecían una restricción a la procedencia de la acción de extinción de dominio que era claramente contraria al texto expreso del artículo 22 de la Constitución General. Lo anterior, toda vez que, como se refiere en la sentencia, a diferencia de las normas impugnadas, la Constitución no distingue entre el carácter local o federal de tales delitos para efectos de la procedencia de la acción y, por ende, el legislador no estaba autorizado a hacerlo.

Con todo, decidí formular este voto concurrente con la finalidad de exponer algunas consideraciones adicionales que no se hicieron en la sentencia, pero que resultan indispensables para explicar mi postura en relación con este tema, especialmente a partir del debate sostenido entre las y los Ministros durante la sesión pública.

En efecto, durante la discusión algunos compañeros Ministros argumentaron que los preceptos impugnados no debían declararse inconstitucionales ya que el legislador secundario "*cuenta con un válido margen de configuración para acotar o limitar los supuestos de procedencia* [de la acción de extinción de dominio] *previstos por la Constitución*".² De acuerdo con esta postura, el artículo 22 constitucional contendría una norma meramente "facultativa" o "permisiva". Es decir, una norma que únicamente permite, pero no ordena u obliga

"g) Encubrimiento.

"Los contemplados en el artículo 400, del Código Penal Federal.

"h) Delitos cometidos por servidores públicos.

"Los contemplados en el título décimo, Delitos por hechos de corrupción, capítulo II, Ejercicio ilícito de servicio público y el título decimoprimer, Delitos cometidos contra la administración de justicia, del Código Penal Federal.

"i) Robo de vehículos.

"Los contemplados en el Código Penal Federal, en su artículo 376 Bis.

"j) Recursos de procedencia ilícita.

"Los contemplados en los artículos 400 Bis y 400 Bis 1, del Código Penal Federal."

² Cfr. Versión taquigráfica de la sesión pública de catorce de junio de dos mil veintiuno, pág. 9.



al legislador federal a reconocer la procedencia de la acción respecto de la totalidad del catálogo de delitos previstos en la Constitución.³

Como señalé en sesión,⁴ respetuosamente difiero de dicha interpretación pues, aunque a primera vista parecía sugerente y coherente con el principio *pro personae* previsto en el artículo 1o. constitucional, lo cierto es que no se compecede ni con el texto del artículo 22 de la Constitución General, ni con los fines de la reforma de catorce de marzo de dos mil diecinueve mediante los cuales el Órgano Reformador buscó fortalecer y dar eficacia a esta figura. Además, me parece que no existe razón constitucional o convencional alguna que justifique optar por tal interpretación, según describiré a continuación.

En primer lugar, me parece que la Constitución General es clara y no deja lugar a dudas en cuanto a que los criterios de procedencia del artículo 22 son obligatorios y no facultativos para el legislador secundario. Esto pues la Constitución no dice que la acción "podrá proceder" en esos casos ni delega al legislador secundario la facultad de decidir en qué casos proceder; sino que es clara y establece que la acción "[s]erá procedente" en los que casos que ahí se prevén expresamente.⁵ Así, es evidente que estamos en presencia de una figura que se regula a nivel constitucional y que –también a nivel constitucional– establece en qué casos deberá proceder, de manera que no puede interpretarse como un simple permiso o una cláusula habilitante.

En segundo lugar, si aceptáramos que el legislador ordinario puede limitar o restringir el alcance de la acción de extinción de dominio, ello llevaría al extremo –e incluso al absurdo– de tener que aceptar que el legislador puede *dejar sin ningún efecto esta figura*, frustrando con ello los fines que se propuso el Poder Reformador de la Constitución General. En efecto, si el Congreso de la Unión está habilitado para limitar o restringir esta figura ¿qué impide que éste la prohíba a nivel legal o que simplemente se abstenga de regularla?

³ Ídem.

⁴ Cfr. Versión taquigráfica de la sesión pública de catorce de junio de dos mil veintiuno.

⁵ **Constitución General.**

"Artículo 22.

"...

"Será procedente sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con las investigaciones derivadas de hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos. ..."



Con tal interpretación también se dejaría sin efecto el mandato del artículo 73, fracción XXX,⁶ de la Constitución, así como el artículo segundo transitorio de la reforma de catorce de marzo de dos mil diecinueve, los cuales obligaron al Congreso a expedir una Ley Nacional en la materia. Insisto, si el legislador puede limitar esta figura ¿qué impide que se abstenga de regularla y, con ello, deje sin efecto este último mandato? Me parece incongruente reconocer, por un lado, que el Órgano Reformador ordenó la expedición de una ley que regule los aspectos concretos de la acción de extinción de dominio "en los términos" del artículo 22 de la Constitución General y, por otro, sostener que se permitió al Congreso no acatar dicho mandato.

Por otra parte, considero que asumir esa interpretación afectaría gravemente a las entidades federativas, pues se las dejaría en una posición muy débil o limitada para combatir este tipo de delitos cuando se cometan a nivel local, en clara contravención al espíritu de la reforma mencionada. No hay que olvidar que la acción de extinción de dominio es una de las principales herramientas con las que cuentan los estados modernos para combatir de forma eficaz y efectiva la delincuencia, especialmente la delincuencia organizada, el lavado de dinero y otras actividades relacionadas que afectan gravemente a la sociedad.

Ahora bien, no desconozco que el ejercicio de esta acción puede afectar o restringir derechos, como son los derechos de propiedad. Sin embargo, me parece que tal circunstancia no justifica, por sí misma, una interpretación contraria al texto expreso de la Constitución General, ni siquiera bajo los principios de interpretación conforme y *pro personae*, pues no estamos frente a una figura que resulte *per se* incompatible con los derechos humanos y que, por ese motivo, deba preferirse una norma más favorable.

Como ha señalado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en numerosas ocasiones, al analizar figuras similares (como el "*civil forfeiture*" o la "*confiscación in rem*"), la extinción del dominio de bienes relacionados con la comisión de ilícitos penales no es una medida que resulte *per se* contraria a los derechos

⁶ **Constitución General.**

"Artículo 73.

"...

"XXX. Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, así como sobre extinción de dominio en los términos del artículo 22 de esta Constitución; y,

"...

"Segundo. El Congreso de la Unión, en un plazo de 180 días posteriores al inicio de vigencia de este decreto expedirá la legislación nacional única en materia de extinción de dominio."



humanos.⁷ En todo caso, lo que puede resultar contrario a los derechos de una persona es la aplicación *desproporcionada* de este tipo de medidas, lo que deberá analizarse en cada caso concreto.

Es por estas razones que no compartí la postura minoritaria según la cual, de acuerdo con los principios de interpretación previstos en el párrafo segundo del artículo 1o. de la Constitución, el artículo 22 constitucional debe ser entendido como *una simple facultad, habilitación o permiso* que autoriza al legislador secundario a regular la acción de extinción de dominio como mejor lo estime conveniente. Como dije, nuestra Constitución es muy clara al establecer los casos y supuestos en los que *debe* proceder esta acción y no advierto ninguna razón constitucional o convencional que justifique una conclusión distinta.

II. Tema 3. Elementos de la acción de extinción de dominio.

En este apartado el Pleno analizó la constitucionalidad de los artículos 2, fracción XIV, 7, fracciones I, II, IV y V, 9 y 15 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, los cuales se refieren a elementos de la acción de extinción de dominio. En ese sentido, luego de analizar la regulación constitucional de la figura de extinción de dominio a partir de la reforma de dos mil diecinueve, el Pleno declaró la invalidez de las siguientes porciones normativas:

- El artículo 2, fracción XIV, en su porción "*o bien, el uso o destino lícito de los bienes vinculados al hecho ilícito*". Ello, ya que conforme al artículo 22 de la Constitución dicha acción sólo procede respecto de bienes "*cuya legítima procedencia no pueda acreditarse*" y no respecto de bienes destinados a la comisión de delitos.
- El artículo 9 su totalidad, ya que contenía elementos de la acción de extinción de dominio que no establece el artículo 22 de la Constitución General.
- El artículo 7, fracciones II, en su porción normativa "*de procedencia lícita*", y las fracciones IV y V, en su porción normativa "*si su dueño tuvo conocimiento de*

⁷ Cfr. Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Decisión 100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, Engel and ors. V. Países Bajos), 8 de junio de 1976; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, (Decisión 41087/98, Philips v. Reino Unido), 5 de julio de 2001; Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Decisión 36862/05, Gogitidze and Others V. Georgia), 12 de mayo de 2015.



ello y no lo notificó a la autoridad por cualquier medio o tampoco hizo algo para impedirlo", pues permitían la procedencia de la acción respecto de bienes de origen lícito y exigían la acreditación de un elemento contrario a lo previsto en el artículo 22 constitucional.

- El artículo 15, primer párrafo, en la porción normativa "*y destino*", así como las fracciones V y VI, pues también tomaban como base para la procedencia de la acción el destino de los bienes y no su procedencia ilícita.

Finalmente, el Pleno reconoció la validez del artículo 7, fracción I, pues se consideró que el mismo únicamente establece algunas de las formas en las que los bienes patrimoniales pueden estar "*relacionados*" con alguno de los hechos ilícitos listados en el artículo 22 de la Constitución General. Asimismo, con excepción de la porción antes indicada, el Pleno reconoció la validez del resto del artículo 15, pues –a diferencia de lo que sucede con el "*destino*" de los bienes– estimó que el legislador válidamente puede establecer una presunción de "*buena fe*" respecto de la "*adquisición*" de los bienes como elemento para determinar su "*legítima procedencia*".

Si bien coincidí plenamente con el sentido del fallo mayoritario en todos estos puntos –al igual que en el apartado anterior– decidí formular el presente voto concurrente con la finalidad de exponer algunos argumentos adicionales y precisar las razones por las cuales llegué a dicha conclusión. En particular, me parece importante explicar con mayor detalle la trascendencia y las implicaciones que tuvo la reforma de catorce de marzo de dos mil diecinueve al artículo 22 constitucional en relación con la figura de la extinción de dominio, especialmente a la luz del debate que se generó en el Pleno.

Como es sabido, la acción de extinción de dominio se reconoció en nuestro país a nivel constitucional desde la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho. En esa ocasión, el Poder Reformador estableció un sistema según el cual la extinción de dominio sería un procedimiento jurisdiccional y autónomo de la materia penal y procedería sólo tratándose de ciertos delitos, siempre que los bienes en cuestión: **i)** fueran instrumento, objeto o producto del delito y siempre que existieran "*elementos suficientes*" para considerar que el delito se cometió; **ii)** hubieran sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito, cuando existieran elementos suficientes para considerar que el delito se cometió; **iii)** hubieran sido utilizados por un tercero para la comisión de tales delitos, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no hubiere hecho nada para impedirlo; y, **iv)** estuvieran intitulados a nombre de



un tercero, pero hubiera elementos suficientes para determinar que eran producto del delito y el acusado se comportara como dueño.⁸

Dicho sistema fue analizado e interpretado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en numerosos precedentes en los cuales se determinó –entre otras cosas– que: **a)** tanto la Federación como los Estados tenían competencia para legislar en materia de extinción de dominio;⁹ **b)** la autonomía de la acción de extinción de dominio y el proceso penal no era absoluta sino "relativa", toda vez que conforme al artículo 22 constitucional para la procedencia de la acción era necesario acreditar el "*hecho ilícito*", concepto que fue interpretado

⁸ **Constitución General.**

(Reformado, D.O.F. dieciocho de junio de dos mil ocho)

"Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

"No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia. En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:

"I. Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal;

"II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, respecto de los bienes siguientes:

"a) Aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito, aún cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió.

"b) Aquellos que no sean instrumento, objeto o producto del delito, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito, siempre y cuando se reúnan los extremos del inciso anterior.

"c) Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo.

"d) Aquellos que estén intitulados a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño.

"III. Toda persona que se considere afectada podrá interponer los recursos respectivos para demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedida para conocer la utilización ilícita de sus bienes."

⁹ *Cfr.* Acciones de inconstitucionalidad 18/2010 resuelta el dieciocho de febrero de dos mil catorce, 33/2013 resuelta el doce de mayo de dos mil quince, 3/2015 resuelta el cuatro de agosto de dos mil quince y 30/2015 resuelta el dieciocho de abril de dos mil dieciséis.



por esta Suprema Corte como el "*cuerpo del delito*";¹⁰ **c)** por regla general, para tener por acreditado tal elemento (es decir, el cuerpo del delito) se requería la existencia de "*alguna*" determinación dictada por un Juez penal que tuviera por demostrado el cuerpo del delito;¹¹ **d)** la prueba sobre el "*origen lícito*" de los bienes era especialmente relevante cuando se tratara de bienes que fueran "*producto*" de un delito, no así cuando se tratara de "*instrumentos*" o "*bienes utilizados para la comisión del delito*" por su dueño o un tercero, pues en estos casos lo que se cuestionaba no era su *origen* sino su *uso*;¹² y **e)** en el caso de bienes *utilizados* para la comisión de un delito por un tercero, la carga de demostrar el hecho ilícito, así como que el dueño tenía conocimiento de tales hechos correspondía en todo caso a la parte actora, es decir, al Ministerio Público.

No obstante, el catorce de marzo de dos mil diecinueve se publicó en el Diario Oficial de la Federación una importante reforma a los artículos 22 y 73, fracción XXX, de la Constitución General que transformó radicalmente el sistema vigente hasta ese momento. Según los documentos que obran en el proceso legislativo, dicha reforma constitucional tuvo por objeto fortalecer el ejercicio de la acción de extinción de dominio y desvincularla aun más de la materia penal, pues se estimó que esa circunstancia había supuesto un obstáculo importante para su debida operación y funcionalidad. Así, por ejemplo, en el dictamen de la Cámara de Senadores se dijo expresamente que:

"... un replanteamiento constitucional de la extinción de dominio es necesaria; ya que el diseño vigente de esta figura a nivel constitucional y secundario, implican cargas procesales y probatorias propias del derecho penal, que ha sido uno de los obstáculos en la aplicación exitosa de esta figura en nuestro país. Bien se sabe que este es uno de los inconvenientes en su aplicación que impiden hacer de esta figura una herramienta eficaz y eficiente para el com,-

¹⁰ Cfr. Tesis 1a./J. 20/2015 (10a.), "EXTINCIÓN DE DOMINIO. CONCEPTO DE HECHO ILÍCITO PARA EFECTOS DE LA ACCIÓN RELATIVA (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL)."

¹¹ Dichos criterios quedaron comprendidos en las tesis de jurisprudencia 1a./J. 21/2015 (10a.) y 1a./J. 22/2015 (10a.), con los siguientes títulos y subtítulos: "EXTINCIÓN DE DOMINIO. LA AUTONOMÍA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ENTRE EL PROCEDIMIENTO RELATIVO Y EL PENAL NO ES ABSOLUTA, SINO RELATIVA." y "EXTINCIÓN DE DOMINIO. POR REGLA GENERAL, LA ACCIÓN RELATIVA ESTÁ SUJETA A QUE EL JUEZ DE LA CAUSA PENAL EMITA ALGUNA DECISIÓN EN LA QUE AFIRME QUE LOS HECHOS CONSIGNADOS ACREDITAN EL CUERPO DEL DELITO DE ALGUNO DE LOS ILÍCITOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 22, FRACCIÓN II, CONSTITUCIONAL."

¹² Cfr. Tesis 1a./J. 16/2015 (10a.), "EXTINCIÓN DE DOMINIO. RELEVANCIA DE LA PRUEBA DE LA PROCEDENCIA LÍCITA DEL BIEN MATERIA DE LA ACCIÓN RELATIVA."



bate a la estructura financiera de la delincuencia, por lo que se estima pertinente y necesaria su modificación a efecto de dotarle de mayor operatividad y funcionalidad."¹³

En ese orden de ideas y a fin de cambiar tal situación, el Poder Reformador de la Constitución estableció un nuevo sistema constitucional de extinción de dominio conforme al cual dicha acción ahora sólo requiere: **a)** que se trate de bienes de carácter patrimonial; **b)** que tales bienes estén relacionados con investigaciones derivadas de hechos de: corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos; y **c)** que no se acredite su legítima procedencia.

Dicho de otro modo, para decretar la extinción de bienes de origen ilícito ya no se requiere, como sucedía antes, acreditar el "cuerpo del delito" o el "hecho ilícito", sino únicamente que los bienes estén "relacionados" con la investigación de alguno de los delitos previstos en el catálogo del artículo 22 de la Constitución General –el cual, por cierto, también se amplió mediante la reforma de dos mil diecinueve– y que el afectado no logre acreditar la "legítima procedencia" de los mismos.

Además, con la finalidad de homologar la regulación de esta figura a nivel nacional, el Poder Reformador estableció en el artículo 73, fracción XXX, de la Constitución General la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir la "*legislación única*" en materia de extinción de dominio en todo el país, por lo que a partir de entonces los Estados perdieron competencia para legislar en esta materia.¹⁴

Aunado a ello, es importante destacar que la reforma constitucional de dos mil diecinueve también supuso un importante *cambio de paradigma* en cuanto a los *alcances* de la figura de extinción de dominio, sobre todo si se compara con los supuestos de procedencia que preveía el artículo 22 de la Constitu-

¹³ Dictamen de la Cámara de Senadores, Gaceta No. LXIV/1PP0-49/86117, quince de noviembre de dos mil dieciocho, página 12.

¹⁴ **Constitución General.**

"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"XXX. Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, así como sobre extinción de dominio en los términos del artículo 22 de esta Constitución."



ción en su texto anterior a la reforma. Ello es así, pues al establecer como requisito *sine qua non* de la procedencia de la acción, la no acreditación de la "procedencia legítima" de los bienes, el Poder Reformador *excluyó* la posibilidad de que dicha acción también proceda respecto de bienes que, teniendo una procedencia legítima, hayan sido "utilizados" para la comisión de delitos, como sí lo preveía el texto constitucional anterior. En otras palabras, con esta reforma el Poder Reformador puso el énfasis ya no en el "uso" de los bienes, sino en el "origen" de los mismos.

Llegados a este punto es importante hacer una aclaración. Durante la discusión de este apartado algunas Ministras y Ministros propusieron una interpretación distinta. En concreto señalaron que el artículo 22 constitucional no debía interpretarse de forma literal sino amplia, de manera que se entendiera que la extinción de dominio no sólo procede respecto de bienes de "origen ilícito" sino también de bienes "utilizados" para la comisión de delitos. En otras palabras, para la minoría el término "legítima procedencia" no debía interpretarse sólo como sinónimo de "origen legal", sino también como equivalente al "destino lícito" de los bienes.

De acuerdo con la minoría, tal interpretación "amplia" del artículo 22 de la Constitución General resultaba más adecuada, ya que con ello se evitarían afectaciones a los derechos de las víctimas de estos delitos o de la sociedad en general, y se reduciría la impunidad.

Al respecto, no desconozco que dicha postura parte de una preocupación razonable y genuina frente a los alcances de la figura de extinción de dominio en comparación con el Texto Constitucional anterior. Sin embargo, como señalé en la sesión correspondiente, considero que nuestro papel como Tribunal Constitucional no consiste en modificar o ampliar el Texto Constitucional por consideraciones de política criminal o de otro tipo, los cuales corresponde valorar en exclusiva al Poder Reformador de la Constitución, sino en dar plena efectividad a la decisión y voluntad de este último, la cual quedó plasmada en el Texto Constitucional. Máxime cuando se trata de una acción susceptible de afectar derechos fundamentales y cuyos elementos de procedencia fueron definidos directamente en la Constitución.

En efecto, no hay que perder de vista que estamos frente a un caso muy particular, pues se trata de una acción procesal cuyos elementos esenciales de procedencia fueron establecidos directa y taxativamente por el Poder Reformador en el texto de la Constitución. Como referí en el apartado anterior de este voto, la Constitución es clara y no deja lugar a dudas: tratándose de estos elementos **el legislador ordinario no cuenta con libertad de configuración,**



ni para ampliarlos ni para reducirlos. Distinto habría sido el caso si el Poder Reformador hubiera delegado la regulación de la acción al Congreso de la Unión, pues en ese caso éste habría tenido un mayor margen de discrecionalidad. Sin embargo, eso no fue lo que aquí ocurrió.

Además, debe recordarse que tratándose de una acción susceptible de restringir o limitar derechos, esta Corte debe interpretar sus alcances de la forma más exacta y limitada posible, sin que sea válido incluir o adicionar supuestos no contemplados directamente por el Poder Reformador, pues de lo contrario se vaciaría de contenido la decisión de este último. Así lo he sostenido consistentemente al interpretar otros casos de restricciones constitucionales a los derechos humanos, como es el de las restricciones a la libertad personal, la figura de flagrancia, la orden de caso urgente, las medidas cautelares en caso de adolescentes, entre otros.¹⁵

Por ende, si el Órgano Reformador estableció como requisito de la acción de extinción de dominio el que se trate de bienes "cuya legítima procedencia no pueda acreditarse" sin adicionar ningún otro supuesto, el papel de esta Suprema Corte debe limitarse a interpretar dicho supuesto dentro del marco y los contornos que aquel estableció. Esto es, en el sentido de que la extinción de dominio sólo procede respecto de bienes de "origen ilícito", pues es precisamente ese el significado literal, gramatical y convencional del término "procedencia". Así, no es posible abarcar bienes que, siendo de origen lícito, sean destinados o utilizados para la comisión de delitos.

Tal interpretación, además de desprenderse de la literalidad del Texto Constitucional, también se desprende de los trabajos legislativos de la reforma. En efecto, del proceso legislativo se desprende que en un principio sí se consideró la posibilidad de que la acción de extinción de dominio procediera respecto de bienes destinados a la comisión de delitos y no solamente de origen ilícito. Sin embargo, la redacción fue modificada durante el trámite legislativo, eliminándose esa posibilidad y quedando como se encuentra actualmente.¹⁶

¹⁵ *Cfr.* Votos particulares y concurrentes del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, resueltas el veintidós de marzo de dos mil dieciocho; en la acción de inconstitucionalidad 60/2016 resuelta el nueve de mayo de dos mil diecisiete; y en la acción de inconstitucionalidad 8/2015 resuelta el doce de marzo de dos mil diecinueve.

¹⁶ *Cfr.* Exposición de motivos, Cámara de Diputados, Gaceta No. 4726-VII, veintitrés de febrero de dos mil diecisiete; dictamen de la Cámara de Senadores, Gaceta No. LXIV/1PP0-49/86117, quince de noviembre de dos mil dieciocho, páginas 15 y 18 a 20.



Incluso de algunos documentos del proceso legislativo se advierte que para los legisladores lo relevante ahora debía ser la prueba de la "procedencia lícita".¹⁷

Ello también se corrobora si se toma en consideración que esta Suprema Corte había sostenido en su jurisprudencia una distinción muy clara entre bienes de "origen o procedencia ilícita" y bienes "utilizados o destinados al delito" para efectos de la procedencia de la acción de extinción de dominio. En efecto, como señalé antes, al interpretar el régimen anterior a la reforma de 2019, la Suprema Corte sostuvo que los elementos a demostrar en cada uno de los supuestos de procedencia de la acción de extinción de dominio eran distintos pues "no en todas esas hipótesis era igual de relevante la prueba del *origen lícito* de los bienes".¹⁸

En particular, este Alto Tribunal explicó que cuando la acción se ejercía sobre bienes que eran "*instrumento del delito o habían sido utilizados en su comisión*", la prueba de la procedencia lícita de los bienes, si bien no era inútil, perdía relevancia, ya que "*en esos casos no se cuestionaba su procedencia, sino el uso que se le da*". En cambio, cuando se aseveraba que el bien era "producto del delito", ello implicaba que el mismo se adquirió con recursos obtenidos mediante la comisión del hecho ilícito, por lo que "*la prueba sobre su adquisición con recursos de procedencia lícita cobraba más peso*". Además, en estos casos el afectado tenía la carga de demostrar un hecho concreto positivo: la procedencia lícita del bien.

En ese orden de ideas, esta Suprema Corte explicó que para probar la "*procedencia lícita*" de los bienes su titular debía aportar elementos de prueba que razonablemente condujeran al juzgador a la convicción de que "*el bien tenía un origen legal*", como podía ser: **1)** exhibir el instrumento público que demostrara que se obtuvo por herencia; **2)** que se adquirió en virtud de un préstamo bancario; o, **3)** que a la fecha de adquisición del bien contaba con ingresos de procedencia lícita, ya sea mediante la exhibición de su declaración de impuestos, pagos provisionales de los mismos, constancias de retenciones de salarios, o de pagos a las instituciones de seguridad social, etcétera.¹⁹

¹⁷ Cfr. Discusión en la Cámara de Senadores, Diario de los Debates, quince de noviembre de dos mil dieciocho.

¹⁸ Tesis 1a./J. 16/2015 (10a.), "EXTINCIÓN DE DOMINIO. RELEVANCIA DE LA PRUEBA DE LA PROCEDENCIA LÍCITA DEL BIEN MATERIA DE LA ACCIÓN RELATIVA."

¹⁹ Cfr. Tesis 1a./J. 17/2015 (10a.), "EXTINCIÓN DE DOMINIO. LA PROCEDENCIA LÍCITA DEL BIEN MATERIA DE LA ACCIÓN RELATIVA PUEDE SER ACREDITADA POR EL AFECTADO CON LOS ELEMENTOS DE PRUEBA O INDICIOS QUE TENGA A SU ALCANCE Y QUE, RAZONABLEMENTE, CONDUZCAN AL JUZGADOR A LA CONVICCIÓN DE QUE SU ORIGEN ES LEGAL."



Así pues, al tratarse de la interpretación constitucional vigente en dos mil diecinueve, cabe concluir que fue precisamente a este concepto de "procedencia lícita" o "procedencia legítima" al que se refirió el Poder Reformador de la Constitución al señalar que la acción de extinción de dominio "*procederá sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse*".²⁰ Esto es, que para que la extinción de dominio proceda es necesario que el titular no haya acreditado que los mismos tienen un "origen lícito", lo cual puede suceder, por ejemplo, porque fueron adquiridos con recursos de procedencia lícita.

Por todas estas razones es que en el caso estuve de acuerdo con el criterio mayoritario y con la declaratoria de invalidez de las porciones antes indicadas de los artículos 2, fracción XIV, 7, fracciones II, IV y V, 9 y 15 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

III. Tema 4. Imprescriptibilidad de la acción.

En este apartado el Tribunal Pleno determinó que el artículo 11, primer párrafo²¹ de la Ley Nacional de Extinción de Dominio en la primera porción normativa que decía "*La acción de extinción de dominio es imprescriptible en el caso de los bienes que sean de origen ilícito*" era inconstitucional, toda vez que la imprescriptibilidad de la acción de extinción de dominio no es un aspecto sobre el

²⁰ Cfr. Amparo directo 31/2012 resuelto el cinco de noviembre de dos mil catorce, amparo directo 49/2012 resuelto el quince de octubre de dos mil catorce, amparo directo en revisión 3184/2014 resuelto el diecinueve de noviembre de dos mil catorce, amparo en revisión 437/2012, resuelto el ocho de octubre de dos mil catorce. Amparo directo en revisión 969/2012 resuelto el ocho de octubre de dos mil catorce, amparo directo 58/2011 resuelto el ocho de octubre de dos mil catorce y amparo directo 3/2012 resuelto el ocho de octubre de dos mil catorce.

²¹ **Ley Nacional de Extinción de Dominio.**

"**Artículo 11.** La acción de extinción de dominio es imprescriptible en el caso de bienes que sean de origen ilícito. Para el caso de bienes de destinación ilícita, la acción prescribirá en veinte años, contados a partir de que el bien se haya destinado a realizar hechos ilícitos.

"Las facultades del Ministerio Público para demandar la extinción de dominio, caducan en el plazo de diez años contados a partir del día siguiente a aquel en que el Ministerio Público a cargo de un procedimiento penal, informe a la unidad administrativa de la Fiscalía responsable de ejercer la acción de extinción de dominio, de la existencia de bienes susceptibles de la aplicación de las disposiciones de esta ley.

"El uso indebido de la información derivada de las facultades del agente del Ministerio Público dará lugar a las consecuencias que las leyes señalen."



cual el Congreso de la Unión tenga libertad de configuración y porque dicha imprescriptibilidad no supera un test de proporcionalidad.

Al respecto, si bien coincido plenamente con la mayoría en que la porción normativa es inconstitucional al establecer que la acción de extinción de dominio era "imprescriptible", tratándose de bienes de origen ilícito. Sin embargo, lo hago por razones distintas.

A mi modo de ver, para sostener la invalidez de dicha porción resultaba innecesario analizar si la medida superaba *un test de proporcionalidad*, pues fuera de los casos de excepción previstos a nivel constitucional y convencional –como sucede en el caso del delito de tortura y otros– por regla general este tipo de acciones deben tener un plazo de prescripción a fin de observar plenamente el derecho a la seguridad y a la certeza jurídicas. Esto es así, sobre todo cuando se trata de medidas que pueden suponer un acto de molestia o de privación de derechos de las personas.

A mi juicio, ello resulta aún más exigible en un caso como la acción de extinción de dominio, en el que la figura exige que sea la parte demandada quien acredite la legítima procedencia. En tales casos, el hecho de que la acción sea imprescriptible y, por tanto, la parte demandada deba acreditar la legítima procedencia de forma temporalmente indefinida, resulta claramente contrario al derecho de propiedad y seguridad jurídica, pues implica que las personas deban conservar *ad infinitum* medios de prueba que acrediten la legítima procedencia de sus bienes.²²

IV. Tema 6. Medidas cautelares y preparación de la acción.

1. Estudio de la validez del artículo 173, párrafo segundo, de la ley.

²² En una línea similar, recientemente el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador al analizar la imprescriptibilidad de la acción de extinción de dominio, sostuvo que: "... impone una carga excesiva y desproporcionada a todas las personas, en la medida que implicaría que las justificaciones respecto a la licitud de todo bien y de los fondos utilizados para adquirirlo deban ser preservadas por todas las personas a perpetuidad e incluso por sus herederos, a riesgo de que, en un tiempo futuro e indeterminado, el Estado les imponga la obligación de demostrar la licitud del bien so pena de ver extinguido su derecho de dominio sobre el mismo". Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 1-21-OP/21. Quito, diecisiete de marzo de dos mil veintiuno.



En este apartado el Tribunal Pleno declaró la invalidez del artículo 173, párrafo segundo, de la ley impugnada.²³ Para ello, la mayoría refirió que las medidas cautelares deben de ser dictadas necesariamente por una autoridad judicial ya que constituyen una intromisión al derecho a la tutela judicial. En ese sentido, dado que el artículo 173 facultaba al Ministerio Público para decretar la medida cautelar de aseguramiento de bienes sin control judicial previo, la mayoría estimó que dicha norma era contraria al derecho de tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 17 de la Constitución General.

Adicionalmente, la mayoría argumentó que la imposición de la medida cautelar de aseguramiento de bienes implica una restricción a los derechos y bienes de la persona, así como al derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica. De este modo, la mayoría optó por aplicar un *test de proporcionalidad*, en el que se concluyó que, si bien la norma tenía una finalidad constitucionalmente válida y era idónea para lograr dicho objetivo, no cumplía con la grada de necesidad, ya que existen "otros medios" para lograr la adopción de medidas cautelares en casos urgentes y que no implican una afectación tan severa al derecho constitucional de control judicial previo.

Presento este voto concurrente, pues si bien coincido con la mayoría de mis compañeras Ministras y compañeros Ministros en la declaración de inconstitucionalidad del precepto impugnado, no comparto la totalidad de las consideraciones en las que se basó dicha decisión. A mi juicio, la invalidez de la norma deriva de que la medida no supera la grada de *proporcionalidad* del test y no porque no supere la grada de *necesidad*, como argumentó la mayoría.

Como referí, de acuerdo con la mayoría la medida no es necesaria pues existen "otros" medios igualmente idóneos para lograr los fines perseguidos y que conllevan una intervención de menor intensidad a los derechos fundamentales afectados. En concreto, se resolvió que los problemas de urgencia, distancia, horario y día que busca resolver la norma podían solucionarse, por ejemplo, permitiendo que en caso de urgencia pueda dictar la medida el Juez del lugar donde se halle la persona o la cosa objeto de la providencia; que los Jueces civiles o de extinción de dominio estén disponibles mediante "turnos de guar-

²³ Ley Nacional de Extinción de Dominio.

"Artículo 173. ...

"Las actuaciones que limiten derechos fundamentales serán adoptadas previa orden judicial. En caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada, el Ministerio Público podrá adoptar tales medidas, debiendo someterlas a control judicial posterior tan pronto sea posible."



días"; y mediante el establecimiento de comunicaciones oficiales a través de medios electrónicos.

Al respecto, no desconozco que todas estas medidas podrían considerarse efectivamente *menos lesivas* para los derechos en juego, que la contemplada en el artículo 173 de la ley, en tanto que todas ellas suponen un control judicial previo. Sin embargo, mi discrepancia radica en que tales medidas alternativas no resultan igualmente *idóneas* que la medida prevista en la norma impugnada. Como lo ha mencionado el Tribunal Pleno en varias ocasiones, no debe perderse de vista que la grada de necesidad no sólo implica verificar si existen medidas alternativas menos lesivas, sino también si tales medidas son *igualmente idóneas* para alcanzar el fin propuesto por el legislador.²⁴

En ese sentido, ante la diversidad de realidades, capacidades institucionales y recursos con los que cuentan las autoridades, así como la pluralidad de circunstancias que pueden actualizarse en el territorio mexicano, me parece imposible asegurar que, incluso con los mecanismos alternativos a los que refiere la sentencia, en *todo momento* los Ministerios Públicos Locales y federales podrán tener acceso a una orden judicial previa con la suficiente *prontitud* para evitar que los bienes sean sustraídos o desaparecidos.

Por lo tanto, al existir, aunque sea remotamente, situaciones, condiciones o escenarios en los que podría ser imposible obtener una autorización judicial con la anticipación debida, no coincido con la mayoría en que tales medios sean igualmente idóneos para la consecución del fin legítimo; lo cual, como dije, es una condición indispensable para estimar que una medida no es "necesaria".

Con todo, como adelanté, en el caso coincidí con la invalidez de la norma impugnada, pero por una razón distinta: porque no supera la grada *proporcionalidad en sentido estricto*. Como ha sostenido esta Suprema Corte, en el estudio de proporcionalidad en sentido estricto debe compararse el nivel de afectación de la medida en relación con el grado de realización del fin que persigue. De este modo, la medida solamente será constitucional si el nivel de realización del fin es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental.²⁵

²⁴ Cfr. Tesis 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), de título y subtítulo: "SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 911, con número de registro digital: 2013152.

²⁵ Ver: tesis 1a. CCLXXII/2016 (10a.), de título y subtítulo: "CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA



Pues bien, aplicando este examen al caso concreto, estimo que la intervención que supone a los derechos de las personas, como el derecho de propiedad y seguridad jurídica, es una medida desproporcionada en relación con los beneficios que busca alcanzar con la norma, esto es: el aseguramiento de los bienes para, en su momento, dar efecto a la sentencia.

Ello es así, por un lado, pues la norma permite que el Ministerio Público ejerza la medida cautelar de aseguramiento de bienes de forma discrecional y sin control de ninguna otra autoridad, impidiendo con ello el aprovechamiento, disfrute y administración de los bienes objeto de la acción. Además, se trata de una medida que puede decretarse en el juicio o antes de iniciarse este,²⁶ lo que significa que puede ejercerse aún antes de que el Ministerio Público cuente con elementos suficientes para ejercer la acción, es decir, durante la etapa de investigación. En ese sentido, puede decirse que la medida supone una intervención entre moderada y grave en los derechos de las personas.

En contraste, es claro que la medida en cuestión no tiene por objeto salvaguardar un bien jurídico de mayor o igual peso, como sería la vida o la seguridad de las personas, sino simplemente garantizar que la falta de celeridad en la obtención de una orden judicial previa no afecte el ejercicio de la acción y eventualmente se le pueda dar efecto a la sentencia. Así pues, dado que el grado de afectación en los derechos de las personas es sensiblemente mayor que los beneficios que se obtienen con la medida, la misma no puede considerarse proporcional en sentido estricto.

Finalmente, tampoco coincide con las consideraciones de la sentencia relacionadas con el derecho a la tutela judicial efectiva y la prohibición de autotutela, pues además de que no me parecen necesarias para resolver el asunto, considero que no resultaban plenamente aplicables en el caso.

A mi juicio, si bien es cierto que la Constitución General contempla que la extinción de dominio es un "*procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil y autónomo del penal*",²⁷ ésta en realidad no es una acción puramente civil, sino que cuenta con elementos que la hacen *sui generis*.²⁸ Ello es así, entre otras razones,

LEGISLATIVA.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 894, con número de registro digital: 2013136.

²⁶ Ley Nacional de Extinción de Dominio, artículo 174.

²⁷ Constitución General, artículo 20.

²⁸ En sentido similar, la doctrina colombiana ha señalado que la acción de extinción de dominio es de naturaleza constitucional, real, jurisdiccional, pública, directa, independiente y autónoma, con



pues a diferencia de las acciones puramente civiles, la extinción de dominio sólo puede ser ejercida por un órgano del Estado (el Ministerio Público), quien cuenta con facultades de investigación para la preparación de esta acción, así como para la investigación de delitos, siempre en el marco del principio de legalidad.

Además, dicha acción no sólo busca resolver un conflicto de carácter privado, sino que tiene como finalidad recuperar activos derivados de operaciones ilícitas y, con ello, combatir de manera efectiva la criminalidad.²⁹ Finalmente, se trata de una acción excepcional, pues únicamente procede en casos en que los bienes se encuentren relacionados con investigaciones de ciertos ilícitos y cuya legítima procedencia no pueda acreditarse.

Por estas razones, no comparto que la acción de extinción de dominio sea tratada como una acción puramente civil de cara al principio de tutela judicial efectiva y prohibición de autotutela.

2. Estudio de la validez del artículo 177, último párrafo, de la ley.

En relación con este subapartado estuve de acuerdo con la mayoría en que el artículo 177, último párrafo³⁰ es constitucional, ya que, contrario a lo argumentado por la Comisión actora, la norma no conduce a que la medida cautelar de aseguramiento de bienes deba decretarse *en todos los casos* en que sea solicitada, sino que, del propio artículo 177 se desprende que el otorgamiento de la medida cautelar está sujeto a que se satisfagan los requisitos de procedencia que ahí se indican.

parámetros totalmente distintos a los que se conocían en el sistema jurídico nacional al momento de su creación, por lo que se considera una institución *sui generis*. Cfr. Tobar Torres, Jenner Alonso, "Aproximación general a la acción de extinción del dominio en Colombia", Revista Civilizar, 14 ²⁶, 17-38 enero-junio de 2014, págs. 21-23; Coord. Wilson Alejandro Martínez Sánchez, "La extinción del Derecho de Dominio en Colombia, Nuevo Código de Extinción de Dominio colombiano", Bogotá, 2015, págs. 19-26; Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-740/03, Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño, 28 de agosto de 2003.

²⁹ Exposición de motivos, páginas 2 y 3.

³⁰ **Ley Nacional de Extinción de Dominio.**

"Artículo 177. El Ministerio Público que solicite la medida cautelar:

"I. Deberá determinar con precisión el o los bienes que pide sean objeto de la medida, describiéndolos de ser posible para facilitar su identificación, y

"II. Deberá acreditar el derecho que le asiste para pedirla.

"Dada la naturaleza de la acción, se presume la necesidad de decretarla."



Además, coincido en que el fundamento de la presunción contenida en el artículo 177 es válido, pues efectivamente, dada la naturaleza de la acción, es razonable inferir que, al tener conocimiento de que sus bienes son o serán objeto de una acción de extinción de dominio, las personas intentarán evadir la acción de la justicia y ocultarlos, alterarlos o venderlos. Esto es, existe una presunción razonable para considerar que la persona propietaria, poseedora o detentadora de los bienes sobre los que ha de recaer la acción, podría intentar evadir la extinción y tratar de ocultar, alterar, dilapidar, entre otros, los bienes materia de la acción.³¹

Al respecto, no hay que olvidar que no estamos en un proceso penal o administrativo sancionador, sino en uno de carácter eminentemente patrimonial, por lo que la norma impugnada no puede vulnerar el principio de presunción de inocencia. Así lo sostuvo la Primera Sala en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 23/2015, de título y subtítulo: "EXTINCIÓN DE DOMINIO. EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA NO ES APLICABLE AL JUICIO RELATIVO.". Por ello, coincido con la mayoría en que, para que la presunción en cuestión resulte constitucional, basta con que la misma sea *razonable*.³²

No obstante, me aparto de la aseveración que se hace en la página 191 de la sentencia, donde se señala que se trata de una presunción "*jure et de jure*" (es decir absoluta). No comparto tal afirmación, pues de ninguna parte de la ley se desprende que se trate de una presunción que no admita prueba en contrario.

Por tanto, me parece que la interpretación más natural, además de ser la más razonable y favorable a los derechos de la persona, es considerar que se trata de una presunción "*iuris tantum*", es decir, "relativa" o "derrotable" que sí admite prueba en contrario. Ello, de tal suerte que aun y cuando en principio exista el deber de presumir dicho elemento, el juzgador puede tenerlo por no acre-

³¹ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, página 331, con número de registro digital: 2008874.

³² En un sentido similar se ha pronunciado la Corte Constitucional de Colombia, al señalar que para que una presunción legal sea constitucional es necesario que sea razonable, es decir, "que responda a las leyes de la lógica y de la experiencia, que persiga un fin constitucionalmente valioso, y que sea útil, necesaria y estrictamente proporcionada para alcanzar el mencionado fin". Situación que, como dije, se constata en el caso, en tanto que la presunción en cuestión tiene sustento en las leyes de la lógica y de la experiencia y puede considerarse razonable en atención a los fines buscados por el legislador. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-123/06, Ministra Ponente: Clara Inés Vargas Hernández, 22 de febrero de 2006. Anexo 53.



ditado, si de la evidencia y las circunstancias del caso concreto no se advierte realmente la necesidad de dictar tal medida.³³

3. Estudio de la validez del artículo 190, quinto párrafo, de la ley.

En relación con el párrafo quinto del artículo 190³⁴ coincidí con la mayoría en que es inválido, pero también por razones distintas. El Pleno consideró que dicha norma, la cual facultaba al Ministerio Público para que en caso de urgencia obtuviera sin autorización judicial la información que se encontrara en las bases de datos cuando la necesitara para preparar la acción de extinción de dominio, era inconstitucional pues constituía una restricción desproporcionada al *derecho a la protección de datos personales*.

En primer lugar, la mayoría consideró que la medida constituía una restricción al derecho a la protección de datos personales ya que autorizaba el acceso a las bases de datos sin el previo consentimiento de su titular. En este sentido, el Pleno determinó que aun cuando la norma reclamada tenía una finalidad constitucionalmente válida y era idónea para alcanzarla, la eliminación del control judicial previo no era una medida necesaria, ya que existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y que conllevan una menor intervención al derecho de protección de datos personales.

Como adelanté, coincidí con la mayoría en que la norma debió declararse inconstitucional, pero lo hago por razones distintas. En primer lugar, considero que el parámetro de regularidad constitucional debió construirse en torno al *derecho a la vida privada* de las personas el cual está reconocido en los artículos

³³ Esta conclusión se refuerza si se toma en consideración que para un sector de la doctrina es debatible que las presunciones *juris et de iure* (es decir, aquellas que no admiten prueba en contrario) sean verdaderas presunciones, pues más bien funcionan como normas, prescripciones o mandatos legislativos de carácter sustantivo o material. Sobre este tema véase Gama, Raymundo, "Presunciones en el Derecho Continental y en el Common Law: Un análisis comparado", en Ferrer Beltrán, Jordi y Vázquez, Carmen, (ed.), *Debatiendo con Taruffo*, Madrid, Marcial Pons, 2016, pp. 380 y 381.

³⁴ **Ley Nacional de Extinción de Dominio.**

"Artículo 190. ...

"Dentro de la preparación de la extinción de dominio se podrá solicitar, a la autoridad judicial, acceso a las bases de datos en búsqueda de la información necesaria para la procedencia de la acción y, en general, en todas aquellas involucradas con la operación, registro y control de derechos patrimoniales. En los casos en los cuales no se pueda recabar la autorización respectiva, por razón de la hora, del día, de la distancia o del peligro en la demora, se deberá informar y justificar dentro de los cinco días siguientes, ante el órgano jurisdiccional."



16, de la Constitución General y 11 de la Convención Americana, en lugar del *derecho a la protección de datos personales*.

Es verdad que el derecho a la vida privada está estrechamente vinculado con el *derecho a la protección de datos personales*, que también reconoce el artículo 16 constitucional. Sin embargo, me parece que el derecho a la vida privada posee una mayor generalidad y una naturaleza que lo hace más idóneo para el estudio de la norma impugnada. Ello, toda vez que el problema de la norma impugnada consistía en que la misma contenía una *injerencia arbitraria* en la privacidad de las personas, más que a una restricción al derecho a la protección de datos o a la autodeterminación informativa; es decir, al haz de facultades positivas que establece el artículo 16, párrafo segundo, de la Constitución General³⁵ en favor de las personas a fin de que éstas puedan controlar y decidir respecto su información personal.³⁶

Precisado lo anterior debe señalarse que nuestra Constitución no ordena expresamente un *control judicial previo* respecto de *todas* las medidas que afecten o puedan afectar la vida privada de las personas.

Los únicos casos en los que la Constitución prevé una "garantía" específica como ésta de forma previa son: i) las órdenes de cateo para acceder a un domicilio; ii) la intervención de comunicaciones privadas, así como iii) las medidas que

³⁵ **Constitución General.**

"**Artículo 16.** ... Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros."

³⁶ Como se ha advertido en el derecho comparado, el derecho a la "autodeterminación informativa" no comporta una mera libertad negativa, como sucede con el derecho a la intimidad y a la vida privada frente a una injerencia arbitraria, sino que implica una libertad de carácter positivo. Esto es, la posibilidad de "decidir" o "controlar" a través de una gama de normas jurídicas, toda aquella información que le identifique y concierna a su persona. Véase en ese sentido: Sentencia BVerfGE 65. Sentencia de la Primera Sala, del 15 de diciembre, 1983 -1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 483/83- en *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Alemán. Extractos de las sentencias más relevantes compiladas por Jürgen Schwabe*, Fundación Konrad Adenauer A.C., México, pp. 94-102; Bygrave, Lee, "The Place of Privacy in Data Protection Law", *University of New South Wales Law Journal*, 2001, vol. 24, no. 1, pp. 277-283 y Kuner, Christopher, An international legal framework for data protection: Issues and prospects, *Computer Law & Security Review* 25, ²⁰⁰⁹, 307-317. De igual modo, véase la sentencia 292/2000 del Tribunal Constitucional Español, citada por la Agencia Española de Protección de Datos, Resolución N.º.: R/01942/2010, Procedimiento No.: TD/00536/2010, octubre de 2010, página 19.



afectan la libertad personal, como son la orden de aprehensión y la orden de arraigo.³⁷ Tampoco en el derecho internacional se ha reconocido una obligación absoluta o general en ese sentido.³⁸

A pesar de lo anterior, en diferentes precedentes he sostenido reiteradamente que, si bien no cualquier intromisión a derechos fundamentales requiere de control

³⁷ **Constitución General.**

"**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. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

"...

"No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

"...

"La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculcado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.

"...

"En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

"...

"Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor. ..."

³⁸ Véase Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Case of Big Brother Watch and Others V. the United Kingdom*, Gran Sala, 20 de mayo del 2021; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Case of Big Brother Watch and Others V. the United Kingdom*, Primera Sección, 13 de septiembre del 2018; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Case of Uzun v. Germany*, Quinta Sección, 2 de septiembre de 2012.



judicial previo, esta obligación no debe interpretarse de forma *limitativa*.³⁹ En mi opinión, debe partirse de una interpretación sistemática y evolutiva del artículo 16 constitucional, entendiendo que también se requiere control judicial previo *"en aquellos casos en los que la intromisión a los derechos humanos de la persona implique una vulneración a la privacidad, igual o mayor, a la que provoca alguno de los otros casos mencionados en el artículo 16 constitucional"* (cursivas añadidas).⁴⁰

En otras palabras, si bien es cierto que no cualquier intromisión a derechos fundamentales requiere de control judicial previo, a mi juicio dicho control sí resulta indispensable en aquellos casos en los que se puedan vulnerar de igual o mayor manera los mismos "intereses de privacidad" protegidos por el artículo 16 constitucional. Así, si bien es cierto que el Ministerio Público podría no requerir orden judicial para, por ejemplo, exigir la exhibición de un contrato, dicha autorización sí se requeriría para solicitar acceso a "información bancaria" de particulares. Ello es así, toda vez que *"de los estados de cuenta se puede desprender información que revela aspectos de la intimidad como los lugares donde ha estado esa persona, cuánto gana, cuáles son sus patrones de conducta, cuáles son sus gustos y hobbies"* entre otras muchas cosas. Lo anterior, pues es evidente que *"estamos ante un caso equiparable a un cateo o una intervención de comunicaciones"*.⁴¹

Pues bien, en el caso concreto es evidente que la norma puede afectar este tipo de intereses. En efecto, dado que la norma impugnada faculta al Ministerio Público para acceder, sin orden judicial, *a cualquier tipo de información* contenida en bases de datos de autoridades y particulares, sin hacer ningún tipo de distinción, la misma resulta en extremo sobre inclusiva, pues permite que dicha facultad se ejerza en casos en los que la orden judicial previa es una exigencia constitucional.

En otras palabras, dado que la norma contiene una previsión general y no específica, ésta permite que el Ministerio Público acceda prácticamente a *cualquier* tipo de información sin un control judicial previo e, incluso, a bases de datos que contengan información relacionada con comunicaciones privadas, lo que

³⁹ Cfr. Voto del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 10/2014 resuelta el veintidós de marzo de dos mil dieciocho y en el amparo directo en revisión 502/2017 resuelto en sesión del veintidós de noviembre de dos mil diecisiete.

⁴⁰ Cfr. Voto concurrente formulado por el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en el amparo directo en revisión 502/2017, resuelto en sesión del veintidós de noviembre de dos mil diecisiete.

⁴¹ Idem.



está reservado por el artículo 16 de la Constitución a la materia penal y siempre bajo orden judicial.⁴²

Además, aún si se considerara que la garantía del control judicial previo puede admitir excepciones en ciertos casos específicos como, por ejemplo, casos de *urgencia*, lo cierto es que se trata de una excepción que sólo hemos reconocido en materia penal y en casos en los que de otro modo se puede poner en entredicho la vida o la integridad de una persona,⁴³ lo que no sucede en este caso. Por lo tanto, me parece que ni siquiera desde esa perspectiva podría justificarse la constitucionalidad de la medida.

Por estas razones es que estuve de acuerdo con la mayoría en la declaración de invalidez del artículo 190, párrafo quinto, de la ley impugnada, pues esta facultada al Ministerio Público para acceder a todo tipo de información contenida en bases de datos, sin hacer ningún tipo de distinción entre aquella que requiere orden judicial para su acceso, y aquella información que no.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 16/2015 (10a.), 1a./J. 22/2015 (10a.), 1a./J. 17/2015 (10a.), 1a./J. 21/2015 (10a.) y 1a./J. 20/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 17, Tomo I, abril de 2015, páginas 346, 344, 342, 340 y 330 con números de registro digital: 2008882, 2008881, 2008880, 2008879 y 2008873, respectivamente, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de abril de 2015 a las 9:30 horas.

Las tesis aisladas 1a. CCLXVIII/2016 (10a.) y 1a. CCLXXII/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de enero de 2022.

Este voto se publicó el viernes 4 de marzo de 2022 a las 10:07 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

⁴² En efecto, este último precepto establece en su décimo tercer párrafo, que: "Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor".

⁴³ Acción de inconstitucionalidad 32/2012, resuelta el dieciséis de enero de dos mil catorce.



Voto concurrente que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa en la acción de inconstitucionalidad 100/2019.

Adicional al voto de minoría que formulé en conjunto con el señor Ministro Javier Laynez Potisek, respetuosamente expongo el presente voto concurrente, en los siguientes términos:

En la sesión celebrada el veintiuno de junio de dos mil veintiuno, este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 100/2019, determinó en el considerando séptimo, relativo a los efectos, que las declaraciones de invalidez aprobadas surtirían sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la sentencia al Congreso de la Unión.

Si bien coincido con esa propuesta, solicité que se considerara precisar en la sentencia que, sin perjuicio de las disposiciones declaradas inválidas, los procedimientos de extinción de dominio que se hubieran iniciado de forma previa a la notificación de los puntos resolutivos del fallo al Congreso Federal, se concluyeran con apego a la normas con las que iniciaron, dado que en ese momento éstas tenían a su favor la presunción de ser válidas.

A pesar de que tal propuesta no fue aceptada por la mayoría del Tribunal Pleno, considero necesario exponer las razones que la sustentan.

Las normas jurídicas que expiden los órganos legislativos gozan de la presunción de haber sido expedidas por las instancias competentes para ello, así como de ser consistentes con los mandatos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por esta razón, aun cuando tales disposiciones sean impugnadas a través de una controversia constitucional o una acción de inconstitucionalidad, no será procedente la suspensión que se solicite para que dejen de aplicarse a sus destinatarios, situación que expresamente se establece en los artículos 14, párrafo segundo, y 64, párrafo tercero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.¹

¹ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la CPEUM.**

"Artículo 14. ...

"La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales."

"Artículo 64. ...

"La admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada."



Resulta así que, previo a que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación decrete la invalidez de alguna norma que haya sido cuestionada a través de cualquiera de los medios de control abstracto de constitucionalidad de los que le corresponde conocer, las autoridades encargadas de su aplicación no podrían dejar de atender a sus mandatos, pues incluso, de hacerlo así, podrían incurrir en una causa de responsabilidad administrativa, e incluso, en la comisión de un delito.

Lo anterior obedece al hecho de que, hasta el momento en que un precepto legal no haya sido expulsado del sistema normativo en virtud de una sentencia dictada por este Tribunal Pleno, seguirá gozando de la presunción de ser una disposición válida y obligatoria, tanto para sus destinatarios como para quienes, en virtud de sus atribuciones, están constreñidos a vigilar su aplicación y acatamiento.

Adicional a ello, debe tenerse en cuenta que las declaraciones de invalidez que, en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales decreta esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, no podrán tener efectos retroactivos, salvo que se trate de materia penal, situación que tiene sustento en el penúltimo párrafo de la fracción III del artículo 105 de la Constitución Federal.²

Teniendo en cuenta que la materia de extinción de dominio no es de naturaleza penal, pues el procedimiento en el cual se ejerce la acción respectiva es jurisdiccional y de naturaleza civil, de acuerdo con lo señalado expresamente en el artículo 22, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³ resulta que las declaratorias de invalidez aprobadas por el Tribu-

² **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 105. ...

"La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

³ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"Artículo 22. ...

"La acción de extinción de dominio se ejercitará por el Ministerio Público a través de un procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil y autónomo del penal. Las autoridades competentes de los distintos órdenes de gobierno le prestarán auxilio en el cumplimiento de esta función. La ley establecerá los mecanismos para que las autoridades administren los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios, para que la autoridad lleve a cabo su disposición, uso, usufructo, enajenación y monetización, atendiendo al interés público, y defina con criterios de oportunidad el destino y, en su caso, la destrucción de los mismos."



nal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 100/2019, no podrían afectar de manera retroactiva a los procedimientos de extinción de dominio que hayan iniciado con antelación a que éstas surtan sus efectos.

Con base en tales razones, estimo que en este asunto se debió precisar en los efectos de la sentencia que, los procedimientos de extinción de dominio que hubieran iniciado antes de que surtieran efectos las declaraciones de invalidez, continuarán hasta su conclusión conforme a las disposiciones de la Ley Nacional de Extinción de Dominio con las que iniciaron.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de enero de 2022.

Este voto se publicó el viernes 4 de marzo de 2022 a las 10:07 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales en la acción de inconstitucionalidad 100/2019.

Al resolver la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, el Tribunal Pleno analizó la regularidad constitucional de diversas normas de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, así como del artículo sexto transitorio del decreto por medio del cual fue expedida.

Entre los motivos de disenso formulados en su demanda y que interesa destacar para efectos del presente voto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos consideró que el artículo 177, último párrafo, del ordenamiento impugnado, resulta inconstitucional por contrariar el derecho a la seguridad jurídica, pues al establecer como presunción la necesidad de decretar la medida cautelar en el aseguramiento de bienes, implica que el juzgador la decrete sin importar si el Ministerio Público hubiera demostrado el derecho que le asiste para ello. Dicha disposición es del contenido siguiente:

"Artículo 177. El Ministerio Público que solicite la medida cautelar:

"I. Deberá determinar con precisión el o los bienes que pide sean objeto de la medida, describiéndolos de ser posible para facilitar su identificación, y

"II. Deberá acreditar el derecho que le asiste para pedirla.

"Dada la naturaleza de la acción, se presume la necesidad de decretarla."



En el estudio de fondo, las y los Ministros estimaron que los argumentos formulados en contra del último párrafo de la disposición recién transcrita resultaban infundados, toda vez que el texto de la norma impugnada no conduce a considerar que el aseguramiento de bienes deba decretarse en todos los casos en que ésta sea solicitada, sino que para ello debe acreditarse la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora. La primera de las condiciones por así desprenderse expresamente de la fracción II del artículo 177 combatido y la segunda de ellas por estar inmersa en el último párrafo de dicha disposición.

Particularmente, se consideró que resulta válido el fundamento lógico de la presunción del peligro en la demora (la cual se consideró *ius et de jure*, es decir, que no admite prueba en contrario) por lo siguiente:

*"Conforme a lo referido en estos últimos párrafos, si la acción de extinción de dominio tiene una **naturaleza constitucional**, es de **orden público** y de **contenido patrimonial** que tiene por objeto que un Juez decrete la **pérdida de derechos patrimoniales** respecto de bienes relacionados con determinados **hechos ilícitos sin contraprestación ni compensación alguna**, entonces **tiene cabida una presunción sólida y de peso** para considerar que la persona que es propietaria, poseedora o detentadora de los bienes sobre los que ha de recaer la acción, **en cuanto tenga conocimiento** de que esos bienes son o serán objeto de una acción de extinción de dominio –o incluso sin tal conocimiento– **podría intentar evadir la consecuencia de esa acción y buscaría: ocultar, alterar, dilapidar, deteriorar o mezclar los bienes materia de la acción o incluso simplemente someterlos a un acto traslativo de dominio.**"*

Derivado de lo anterior, por mayoría de diez votos, se reconoció la validez del artículo 177, último párrafo, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

Pues bien, respetuosamente disiento de tal reconocimiento de validez, ya que, a mi juicio, con fundamento en la norma impugnada, en todos los casos en que el aseguramiento de bienes sea solicitado, el Juez deberá decretar la medida, liberando al Ministerio Público de acreditar el peligro en la demora, lo que perjudica con mayor rigor el derecho humano a la propiedad privada.

Desde hace bastante tiempo, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que de acuerdo con la doctrina procesalista, son dos los extremos que deben estar presentes para obtener una medida cautelar: la apariencia del buen derecho, que obliga a realizar un juicio de probabilidad del derecho



alegado por el solicitante, y el peligro en la demora, que consiste en la posible frustración de los derechos del pretendiente de la medida, que pueda darse como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo.¹

Sin embargo, tratándose del aseguramiento de bienes previsto en la Ley Nacional de Extinción de Dominio, no comparto que el peligro en la demora se encuentre inmerso en el último párrafo del artículo impugnado y que, por tanto, pueda concluirse que dicha condición se exige para su otorgamiento, pues más que exigirlo, lo presume.

Y sobre dicha presunción, no comparto que su fundamento sea, a su vez, otra presunción que en la resolución se le denomina como *sólida y de peso*, acerca del comportamiento de una persona, pues incluso debe tomarse en cuenta que para la procedencia de la acción de extinción de dominio no se exige la acreditación de la responsabilidad penal, sino simplemente que el bien esté relacionado con la investigación de alguno de los hechos ilícitos previstos de manera taxativa en la Constitución Federal, por lo que la persona propietaria, poseedora o detentadora del bien, no necesariamente buscaría ocultar o impedir de alguna manera la acción de extinción de dominio.

De esta manera, no me parece que la presunción del comportamiento de una persona que, insisto, no ha sido condenada por la comisión de un delito, pueda servir como fundamento de otra presunción que genera que, en todos los casos, deba presumirse el peligro en la demora, aun cuando el Ministerio Público no lo acredite.

En efecto, en la ejecutoria se menciona que la presunción prevista en la Ley Nacional de Extinción de Dominio es absoluta, lo que significa que no admite prueba en contrario, es decir, dicha presunción no podrá ser derrotada por la parte interesada.

Así, con dicha interpretación se genera que en todos los casos en que sea solicitado el aseguramiento de bienes, el peligro en la demora deberá tenerse por acreditado de manera automática, sin permitir que el Juez, atendiendo a las circunstancias del caso, pueda determinar lo conducente, lo que perjudica con mayor rigor el derecho humano a la propiedad privada. Por ello, estimo que debió declararse la invalidez del artículo 177, último párrafo, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

¹ Recurso de reclamación 221/2004-PL, derivado del incidente de suspensión de la ampliación demanda de la controversia constitucional 67/2004.



En mérito de las razones expuestas, sirvan estas líneas para expresar mi respetuoso disentimiento en relación con algunas conclusiones de esta ejecutoria.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de enero de 2022.

Este voto se publicó el viernes 4 de marzo de 2022 a las 10:07 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 100/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesiones públicas celebradas el catorce, quince, diecisiete y veintiuno de junio de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 100/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante "CNDH"), en la que se impugnaron diversos artículos de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

Presento este voto particular pues, aunque estuve de acuerdo con varios de los temas abordados en el fallo –con algunos matices como explico en mi voto concurrente– respetuosamente me aparto del sentido y el criterio mayoritario sostenido en los temas 2 y 4 de la sentencia, en los cuales se analizaron los artículos 5, párrafo segundo y 11, primer párrafo, de la ley impugnada. Las razones que me llevan a separarme del fallo en estos dos rubros son las siguientes.

I. Tema 2 de la sentencia: Reserva de información.

En este apartado la mayoría de Ministras y Ministros, declararon la invalidez del artículo 5, párrafo segundo, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio,¹ en la porción normativa que decía "La información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial".

¹ **Ley Nacional de Extinción de Dominio**

"Artículo 5. Toda la información que se genere u obtenga con relación a esta ley, se regirá en los términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y las correlativas de las entidades federativas, así como las demás disposiciones aplicables.



Para la mayoría, dicha porción era inconstitucional pues contenía una "restricción genérica y total al acceso a la información" que impedía que la reserva a la información se valorara de manera casuística. Ello, pues no fijaba un límite temporal y establecía un plazo de reserva mayor al previsto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Conclusión que, además, se confirmaba con un test de proporcionalidad.

Adicionalmente, la mayoría sostuvo que en este caso no era posible hacer una interpretación sistemática o conforme de la disposición impugnada a la luz de las leyes aplicables en materia de transparencia por tres razones. Primero, porque a su juicio la intención del legislador fue establecer una regla especial para la información que recabe el Ministerio Público durante la etapa preparatoria de la acción. Segundo, porque ello implicaría asumir que el artículo 5 impugnado, era redundante en tanto que sus dos párrafos remitirían a las leyes aplicables en materia de transparencia. Y, finalmente, porque el periodo de diez años en el cual, según la norma, podía permanecer reservada la información, no guardaba congruencia con el periodo de cinco años previsto por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Como adelanté, respetuosamente difiero de la postura de la mayoría en relación con todos estos argumentos pues, contrario a lo que sostuvieron mis compañeras y compañeros, estimo que en el caso sí era posible hacer una interpretación sistemática del precepto con las leyes de transparencia, por las razones que enseguida expongo.

En primer lugar, como la propia sentencia reconoce, es importante recordar que este Tribunal Pleno ya ha sostenido en diversos precedentes que, en aquellos casos en los que las leyes hacen una *remisión* a las leyes de transparencia y acceso a la información (como hace la norma invalidada), las normas que prevén reservas de información aparentemente "absolutas" deben interpretarse de forma *sistemática* con aquellas, a fin de concluir que tales supuestos de reserva solo serán aplicables cuando se fundamenten y motiven en función de una prueba de daño.²

"La información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial. Las personas que sean citadas en términos del último párrafo del artículo 190 de esta ley, tendrán derecho a conocer la información relacionada con su persona y sus bienes. (Se resalta la porción invalidada).

² Así lo sostuvo el Tribunal Pleno, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 80/2018, resuelta el trece de febrero de dos mil veinte; acción de inconstitucionalidad 109/2019 resuelta el veinte de



Pues bien, ello es precisamente lo que sucedía en el caso. En efecto, el primer párrafo del artículo 5 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio contiene una remisión expresa a las leyes aplicables en materia de transparencia y acceso a la información, al establecer que "[t]oda la información que se genere u obtenga con relación a esta ley, se registrará en los términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y las correlativas de las entidades federativas, así como las demás disposiciones aplicables". Por tanto, es claro que los principios contenidos en tales leyes resultaban plenamente aplicables a la información derivada de los procedimientos de extinción de dominio.

Así, a diferencia de lo que sostuvo la mayoría me parece que en este caso sí era posible hacer una interpretación sistemática de la norma a la luz de los principios y bases previstos en las leyes de transparencia, en el sentido de que la información obtenida por el Ministerio Público durante la preparación de la acción de extinción de dominio sólo podrá calificarse como reservada en caso de que se cumplan los requisitos y condiciones que prevé la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, como es que se supere una "prueba de daño".

Además, considero que los argumentos que se ofrecen en el fallo para considerar inviable tal interpretación sistemática son insuficientes para sostener esta conclusión por lo siguiente. En primer lugar, a diferencia de la mayoría, me parece que tal interpretación no puede estar condicionada o limitada por la *intención* subjetiva del legislador ordinario –es decir, por lo que uno o varios de los legisladores hubieren *de hecho* querido– sino por el parámetro de regularidad constitucional y, en particular, por el principio de "máxima publicidad" o "máxima transparencia" previsto en el artículo 6o. de la Constitución, el cual obliga a optar por la interpretación de las leyes más favorable al acceso a la información.³ Ello, aun y cuando no coincida con la intención *subjetiva* del legislador.

octubre de dos mil veinte, y acción de inconstitucionalidad 66/2019, resuelta el dos de marzo de dos mil veinte.

³ **Constitución General**

"Artículo 6o. ... I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. ..."



En segundo lugar, no comparto que el contenido del párrafo segundo del artículo 5 de la ley impugnada fuera *redundante* de haberse asumido tal interpretación sistemática. Por el contrario, ello únicamente habría significado que el primer párrafo contiene una remisión general y el segundo un supuesto específico de regulación.

Finalmente, tampoco coincido con la mayoría en cuanto refiere que tal interpretación sistemática tampoco era posible ya que la norma contenía un plazo de reserva *distinto* al que prevé la ley general en comento. A mi juicio, si bien es cierto que la norma permitía que la información se mantuviera reservada hasta que la misma fuera presentada ante la autoridad judicial –plazo que podía extenderse hasta diez años, según las reglas de caducidad–⁴ y que ello se aparta del plazo general de reserva por cinco años previsto en la referida Ley General de Transparencia,⁵ esto no implica que no sea posible hacer una interpretación sistemática respecto de *otros* elementos de la reserva, o que la norma sea inválida por ese motivo.

Ello es así, pues el hecho de que el párrafo impugnado contuviera una *regla especial* respecto al plazo de reserva de ninguna manera impedía que la norma se interpretara de forma sistemática con las leyes de transparencia en relación con *otros* aspectos, *distintos* a dicho plazo. En efecto, nada impide que la ley previera una remisión *general* a las leyes de transparencia para aspectos no contemplados en la Ley Nacional de Extinción de Dominio y, al mismo tiempo, ciertas reglas o disposiciones *específicas* sobre el plazo de reserva de este tipo de información.

Por lo demás, no debe perderse de vista que el Congreso de la Unión no sólo tiene competencia para legislar de manera general en materia de transparencia,⁶

⁴ **Ley Nacional de Extinción de Dominio**

"Artículo 11.

"...

"Las facultades del Ministerio Público para demandar la extinción de dominio, caducan en el plazo de diez años ..."

⁵ **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

"Artículo 101.

"...

"La información clasificada como reservada, según el artículo 113 de esta ley, podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de cinco años. ..."

⁶ **Constitución General**

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...



sino también para legislar sobre extinción de dominio. Así, ya sea que se parta desde una u otra de estas facultades constitucionales, es claro que dicho órgano contaba con atribuciones para establecer reglas especiales sobre la forma en la que podrá accederse a información en procedimientos de esta naturaleza (como son, por ejemplo, los plazos en los que podrá permanecer reservada la información obtenida por el Ministerio Público necesaria para la preparación de dicha acción).

Una postura similar sostuvo el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 56/2018.⁷ En efecto, en dicho asunto se invalidó un precepto de la Ley del Sistema de Seguridad Pública de Jalisco⁸ que reservaba información que constituyera dato de prueba o prueba dentro de una investigación o juicio en curso, al considerarse que, con dicha disposición, el legislador local había invadido la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia procedimental penal pues, incluso, en el Código Nacional de Procedimientos Penales ya se encontraba prevista una norma similar.⁹ En otras palabras, el

"XXIX-S. Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno. ..."

⁷ Resuelta en sesión del veintiuno de mayo de dos mil diecinueve, por mayoría de ocho votos.

⁸ **Ley del Sistema de Seguridad Pública de Jalisco**

"Artículo 192. Toda información recabada por las autoridades de seguridad pública, con apego a la presente ley, se considerará reservada en los siguientes casos:

"...

"IV. Cuando la grabación o información obtenida constituya dato de prueba o prueba dentro de una investigación o juicio en curso, salvo que la autoridad investigadora, previo análisis, determine necesaria su divulgación para que se logre identificar y localizar a quien o quienes hayan participado o cometido el hecho señalado por ley como delito; ..."

⁹ **Código Nacional de Procedimientos Penales**

"Artículo 218. Reserva de los actos de investigación.

"Los registros de la investigación, así como todos los documentos, independientemente de su contenido o naturaleza, los objetos, los registros de voz e imágenes o cosas que le estén relacionados, son estrictamente reservados, por lo que únicamente las partes, podrán tener acceso a los mismos, con las limitaciones establecidas en este código y demás disposiciones aplicables.

"La víctima u ofendido y su asesor jurídico podrán tener acceso a los registros de la investigación en cualquier momento.

"El imputado y su defensor podrán tener acceso a ellos cuando se encuentre detenido, sea citado para comparecer como imputado o sea sujeto de un acto de molestia y se pretenda recibir su entrevista, a partir de este momento ya no podrán mantenerse en reserva los registros para el imputado o su defensor a fin de no afectar su derecho de defensa. Para los efectos de este párrafo, se entenderá como acto de molestia lo dispuesto en el artículo 266 de este código.



Pleno consideró que, tratándose de reservas de información relacionada con investigaciones y procesos penales, el único competente para legislar al respecto era el Congreso de la Unión, pues es a éste a quién corresponde legislar en materia procesal penal.

En ese sentido, me parece que en el presente caso se presentaba un supuesto muy similar al del precedente, pues al igual que en materia procesal penal, el Congreso de la Unión cuenta con la facultad exclusiva para legislar en materia de extinción de dominio¹⁰ a nivel nacional y, por tanto, es también el Congreso de la Unión quién tiene la facultad para regular la reserva de la información que se obtenga durante estos procedimientos. Por tanto, al menos desde el punto de vista competencial, no resultaba problemático que la Ley Nacional de Extinción de Dominio contuviera un plazo de reserva distinto al plazo genérico previsto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pues se trata de una regla especial que válidamente podía establecer el Congreso de la Unión.

En todo caso, lo que había que determinar es si el plazo de reserva constituía una restricción desproporcionada al derecho de acceso a la información a la luz de un *test de proporcionalidad*. Es decir, si la misma perseguía un fin constitucionalmente válido y si era idónea, necesaria y proporcional para la consecución de dicha finalidad. Sin embargo, como también lo expresé durante la sesión, considero que el plazo de reserva sí superaba dicho test toda vez que:

1. La medida perseguía un *fin legítimo*, que era garantizar la secrecía y la correcta conducción de este tipo de procedimientos, lo cual encuentra sustento en el orden público y en el artículo 22 de la Constitución;

"En ningún caso la reserva de los registros podrá hacerse valer en perjuicio del imputado y su defensor, una vez dictado el auto de vinculación a proceso, salvo lo previsto en este código o en las leyes especiales.

"Para efectos de acceso a la información pública gubernamental, el Ministerio Público únicamente deberá proporcionar una versión pública de las determinaciones de no ejercicio de la acción penal, archivo temporal o de aplicación de un criterio de oportunidad, siempre que haya transcurrido un plazo igual al de prescripción de los delitos de que se trate, de conformidad con lo dispuesto en el Código Penal Federal o estatal correspondiente, sin que pueda ser menor de tres años, ni mayor de doce años, contado a partir de que dicha determinación haya quedado firme."

¹⁰ **Constitución General**

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXX. Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, así como sobre extinción de dominio en los términos del artículo 22 de esta Constitución; y, ..."



2. Se trataba de un plazo *idóneo* para alcanzar dicha finalidad, pues permitía que el ejercicio de la acción no fuera puesto en riesgo;
3. Era una medida *necesaria*, ya que mientras la acción no se ejerza, existe el riesgo de que la revelación de dicha información afecte su ejercicio; y,
4. El plazo *no resultaba manifiestamente desproporcionado* de cara a los intereses en juego. Ello, máxime que, de acuerdo con la interpretación sistemática que ya refería, se entiende que sólo puede ser reservada aquella información que *efectivamente* ponga en riesgo el ejercicio de la acción, a partir de una "prueba de daño".

Por todas estas razones es que voté en contra en este tema y por la validez de la porción normativa "*La información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial*" del artículo 5, párrafo segundo, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

II. Tema 4 de la sentencia: Imprescriptibilidad de la acción.

En este apartado el Tribunal Pleno determinó que el artículo 11, primer párrafo,¹¹ de la Ley Nacional de Extinción de Dominio en la primera porción normativa que decía "*La acción de extinción de dominio es imprescriptible en el caso de los bienes que sean de origen ilícito*" era inconstitucional, toda vez que la imprescriptibilidad de la acción de extinción de dominio no es un aspecto sobre el cual el Congreso de la Unión tenga libertad de configuración y porque dicha imprescriptibilidad no supera un test de proporcionalidad.

¹¹ Ley Nacional de Extinción de Dominio

"Artículo 11. La acción de extinción de dominio es imprescriptible en el caso de bienes que sean de origen ilícito. Para el caso de bienes de destinación ilícita, la acción prescribirá en veinte años, contados a partir de que el bien se haya destinado a realizar hechos ilícitos.

"Las facultades del Ministerio Público para demandar la extinción de dominio, caducan en el plazo de diez años contados a partir del día siguiente a aquel en que el Ministerio Público a cargo de un procedimiento penal, informe a la unidad administrativa de la Fiscalía responsable de ejercer la acción de extinción de dominio, de la existencia de bienes susceptibles de la aplicación de las disposiciones de esta ley.

"El uso indebido de la información derivada de las facultades del agente del Ministerio Público dará lugar a las consecuencias que las leyes señalen."



En cambio, estimó que la segunda porción normativa del mismo párrafo que dice: "*Para el caso de bienes de destinación ilícita, la acción prescribirá en veinte años, contados a partir de que el bien se haya destinado a realizar hechos ilícitos*", debía considerarse válida. Ello, en virtud de que el uso o destino de los bienes sobre los que se ejerce la acción de extinción de dominio son aspectos que corresponden al segundo elemento de la acción (esto es: que los bienes materia de la acción estén "relacionados" con la investigación de algunos de los hechos ilícitos enunciados en el artículo 22 constitucional), y porque no existe algún obstáculo para que exista un plazo de prescripción para el caso de bienes de destinación ilícita.

Presento este voto particular, pues si bien estuve a favor de la invalidez de la primera parte del artículo 11, primer párrafo, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio (con algunas precisiones, como explico en el voto concurrente que formulo en este asunto), considero que la segunda parte del mismo párrafo también debió declararse inconstitucional. Como referí en sesión, dicha porción parte de una *distinción* entre bienes de "origen ilícito" y bienes de "destinación ilícita" que ya no se corresponde con el esquema del artículo 22 constitucional vigente, el cual exige para la procedencia de la acción que se trate de bienes "cuya legítima procedencia no pueda acreditarse".

Efectivamente, como también se reconoce en la sentencia, a partir de la reforma constitucional de marzo de 2019, la acción de extinción de dominio procede siempre y necesariamente respecto de bienes "cuya procedencia legítima no pueda acreditarse", es decir, bienes de "origen ilícito". Así, a diferencia del régimen anterior, la acción ya no procede sobre bienes de origen lícito "destinados" a la comisión de delitos. De hecho, es precisamente por esta razón que el Pleno de la Corte declaró la invalidez de los artículos 2, fracción XIV, 7, fracción II, 9 y 15, primer párrafo, en la porción normativa "y destino" en este caso.

Así, me parece que el hecho de que la sentencia reconozca la validez de la segunda parte del primer párrafo del artículo 11, genera una inconsistencia con el resto del fallo y con el sistema normativo que rige la acción de extinción de dominio desde la reforma constitucional de dos mil diecinueve. A mi juicio, dado que el artículo 11, primer párrafo, parte en su integridad de una *distinción* entre bienes de origen ilícito y bienes de destinación ilícita, considero que el mismo debió declararse inconstitucional en su totalidad.

Por lo demás, debo aclarar que de haberse declarado la invalidez total del primer párrafo del artículo 11 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, no se



habría producido un *vacío normativo* en relación con el plazo de prescripción de la acción pues, en atención a la regla de supletoriedad contenida en el artículo 4, fracción III, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio,¹² habrían resultado aplicables las reglas de prescripción previstas en el Código Civil Federal y de las entidades federativas.¹³

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de enero de 2022.

Este voto se publicó el viernes 4 de marzo de 2022 a las 10:07 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la acción de inconstitucionalidad 100/2019.

El veintiuno de junio de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad señalada al rubro. Por mayoría de votos, el Pleno declaró la invalidez de diversos artículos de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante decreto publicado en

¹² **Ley Nacional de Extinción de Dominio**

"Artículo 4. La acción de extinción de dominio se substanciará y resolverá de acuerdo a las formas y procedimientos que esta ley establece.

"A falta de disposición expresa, sin perder la naturaleza autónoma del procedimiento, se aplicará en forma supletoria:

"I. Respecto al procedimiento, la legislación procesal aplicable en materia civil federal y a falta o insuficiencia de ésta, la legislación civil aplicable en el fuero común, del lugar de ubicación del inmueble;

"II. En lo relativo a la administración, enajenación y destino de los bienes, se aplicará la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público o las respectivas de las entidades federativas;

"III. En relación a la regulación de bienes, y cualquier otra figura propia del derecho civil, se estará a lo previsto en el Código Civil Federal o en el código civil de la entidad federativa que corresponda, según sea el fuero del Juez que conozca del asunto; y,

"IV. En la preparación del ejercicio de la acción de extinción de dominio, en aquellas actuaciones a cargo del Ministerio Público, a lo previsto en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

"En el caso de averiguaciones previas o procesos penales del sistema procesal mixto, al código aplicable en la materia."

¹³ Las cuales en su mayoría establecen que, fuera de los casos de excepción, se requiere de un plazo de diez años para que se extinga el derecho para exigir el cumplimiento de una obligación. Los Códigos Civiles de los Estados de Coahuila de Zaragoza, de México, de Jalisco y de Tamaulipas establecen un plazo general de cinco años, los de Puebla, Tabasco y Tlaxcala de tres años, los de Guerrero y Quintana Roo de seis años, y el de Veracruz de Ignacio de la Llave de veinte años.



la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve.

El Pleno estudió diversos planteamientos que, en términos muy sintéticos, identificó bajo los siguientes ejes temáticos: 1) supuestos de procedencia de la acción de extinción de dominio; 2) validez de la reserva de información; 3) elementos de la acción; 4) imprescriptibilidad de la acción; 5) ejercicio de la acción a partir de investigaciones; 6) validez de medidas cautelares; 7) venta anticipada de bienes; y, 8) retroactividad de la ley.

Ya he explicado mi postura respecto a ciertos temas de este asunto en los votos de minoría que tuve oportunidad de formular, por un lado, con el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá (voto particular) y, por el otro, con el Ministro Luis María Aguilar Morales (voto concurrente). En el primero, tratamos lo relativo a la validez del artículo 1o. de la ley impugnada –la cuestión de si el legislador federal limitó injustificadamente los supuestos de procedencia de la acción–. En el segundo, consideramos valioso dar razones adicionales para apoyar las conclusiones del Pleno respecto a dos de los temas más importantes de este asunto: el de los elementos de la acción y el de la retroactividad de la ley.

Ahora realizo este voto en lo individual porque aún hay dos temas respecto a los cuales me separo parcialmente de lo decidido por la mayoría.

1. Presunción de buena fe en la adquisición y destino de los bienes.

Este tema forma parte del estudio del tercer concepto de invalidez. De manera general, en éste se estudia el planteamiento de la accionante en el que argumenta que las porciones normativas contenidas en los artículos 2, fracción XIV; 7, fracciones I, II, IV y V; 9 en su totalidad y en particular de los incisos 2 y 4; y 15, todos de la Ley Nacional de Extinción de Dominio¹ son contrarias al

¹ **Artículo 2.** Para efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"XIV. Legítima procedencia: El origen o la obtención lícita de los bienes, **o bien, el uso o destino lícito de los bienes** vinculados al hecho ilícito."

"Artículo 7. La acción de extinción de dominio procederá sobre aquellos bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse, en particular, bienes que sean instrumento, objeto o producto de los hechos ilícitos, sin perjuicio del lugar de su realización, tales como:

"1. Bienes que provengan de la transformación o conversión, parcial o total, física o jurídica del producto, instrumentos u objeto material de hechos ilícitos a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución;



"II. Bienes de procedencia lícita utilizados para ocultar otros bienes de origen ilícito, o mezclados material o jurídicamente con bienes de ilícita procedencia;

"III. Bienes respecto de los cuales el titular del bien no acredite la procedencia lícita de éstos;

"IV. Bienes de origen lícito cuyo valor sea equivalente a cualquiera de los bienes descritos en las fracciones anteriores, cuando no sea posible su localización, identificación, incautación, aseguramiento o aprehensión material;

"V. Bienes utilizados para la comisión de hechos ilícitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad por cualquier medio o tampoco hizo algo para impedirlo."

"Artículo 9. Los elementos de la acción de extinción de dominio son:

"1. La existencia de un hecho ilícito;

"2. La existencia de algún bien de origen o destinación ilícita;

"3. El nexo causal de los dos elementos anteriores, y

"4. El conocimiento que tenga o deba haber tenido el titular, del destino del bien al hecho ilícito, o de que sea producto del ilícito. Este elemento no se tendrá por cumplido cuando se acredite que el titular estaba impedido para conocerlo.

"Artículo 15. Se presumirá la buena fe en la adquisición y destino de los bienes. Para gozar de esta presunción, la parte demandada y la o las personas afectadas, dependiendo de las circunstancias del caso, deberán acreditar suficientemente, entre otras:

"I. Que consta en documento, de fecha cierta y anterior a la realización del hecho ilícito, de conformidad con la normatividad aplicable;

"II. Que oportuna y debidamente se pagaron los impuestos y contribuciones causados por los hechos jurídicos en los cuales funde su buena fe, o justo título;

"III. Que el bien susceptible de la acción de extinción de dominio fue adquirido de forma lícita y en el caso de la posesión, que esta se haya ejercido además el derecho que aduce de forma continua, pública y pacífica. La publicidad se establecerá a través de la inscripción de su título en el registro público de la propiedad correspondiente, siempre que ello proceda conforme a derecho y en otros casos, conforme a las reglas de prueba;

"IV. La autenticidad del contrato con el que pretenda demostrar su justo título, con los medios de prueba idóneos, pertinentes y suficientes para arribar a una convicción plena del acto jurídico y su licitud;

"V. El impedimento real que tuvo para conocer que el bien afecto a la acción de extinción de dominio fue utilizado como instrumento, objeto o producto del hecho ilícito o bien, para ocultar o mezclar bienes producto del hecho ilícito;

"VI. En caso de haberse enterado de la utilización ilícita del bien de su propiedad, haber impedido o haber dado aviso oportuno a la autoridad competente.

"Se entenderá por aviso oportuno, el momento en el cual la parte demandada o la persona afectada, hace del conocimiento a la autoridad competente por cualquier medio que deje constancia, de la comisión de conductas posiblemente constitutivas de los ilícitos materia de la extinción de dominio, en el bien del que sea titular, poseedor o tengan algún derecho sobre él, siempre y cuando se realice antes de su conocimiento de la investigación, la detención, el aseguramiento u otras diligencias necesarias para el resguardo de los detenidos o bienes, o

"VII. Cualquier otra circunstancia análoga, de conformidad con la normatividad aplicable.

"En cualquier momento del proceso, el Juez permitirá que la parte demandada o la o las personas afectadas acrediten los supuestos anteriores, en todo acto jurídico relacionado con los bienes objeto de la acción de extinción de dominio."



artículo 22 constitucional² porque establecen elementos adicionales para la procedencia de la acción de extinción de dominio (por ejemplo, inscriben dentro del término de legítima procedencia el uso o destino de los bienes).

Para el estudio de estas porciones normativas, la ejecutoria se estructura en cuatro subapartados, a cada cual corresponde respectivamente un artículo impugnado.

Varias de estas porciones normativas impugnadas fueron declaradas inválidas por el Pleno (véase tabla de porciones normativas invalidadas en el voto concurrente realizado con el Ministro Aguilar Morales) porque, en efecto, no se ajustan a los elementos previstos por el artículo 22 constitucional para la procedencia de la acción de extinción de dominio, los cuales son:

- a) Que la acción se ejerza sobre bienes de carácter patrimonial.
- b) Que los bienes estén relacionados con la investigación de alguno de los hechos ilícitos enunciados por el artículo 22 constitucional.

² "Artículo 22. (Reformado, D.O.F. 14 de marzo de 2019)

"...

"No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete la autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.

(Adicionado, D.O.F. 14 de marzo de 2019)

"La acción de extinción de dominio se ejercerá por el Ministerio Público a través de un procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil y autónomo del penal. Las autoridades competentes de los distintos órdenes de gobierno le prestarán auxilio en el cumplimiento de esta función. La ley establecerá los mecanismos para que las autoridades administren los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios, para que la autoridad lleve a cabo su disposición, uso, usufructo, enajenación y monetización, atendiendo al interés público, y define con criterios de oportunidad el destino y, en su caso, la destrucción de los mismos.

(Adicionado, D.O.F. 14 de marzo de 2019)

"Será procedente sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con las investigaciones derivadas de hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.

(Adicionado, D.O.F. 14 de marzo de 2019)

"A toda persona que se considere afectada, se le deberá garantizar el acceso a los medios de defensa adecuados para demostrar la procedencia legítima del bien sujeto al procedimiento."



- c) Que no se acredite la "legítima procedencia" respecto de los bienes sobre los que se ejerce la acción de extinción de dominio.

Ahora bien, me centro en el punto 3.4 de la sentencia, que es en el que voté de manera concurrente. Este subapartado analiza el argumento de la accionante que alega que el artículo 15 de la ley impugnada³ genera inseguridad jurídica por establecer una expectativa de presunción de buena fe y luego señalar que ésta se debe de acreditar.

La mayoría del Pleno califica este planteamiento como parcialmente fundado. La sentencia explica que el anterior artículo 22 constitucional (previo a la reforma del 2019)⁴ se refería al supuesto en que los bienes objeto de la acción de

³ **Artículo 15.** Se presumirá la buena fe en la adquisición y destino de los bienes. Para gozar de esta presunción, la parte demandada y la o las personas afectadas, dependiendo de las circunstancias del caso, deberán acreditar suficientemente, entre otras:

"I. Que consta en documento, de fecha cierta y anterior a la realización del hecho ilícito, de conformidad con la normatividad aplicable;

"II. Que oportuna y debidamente se pagaron los impuestos y contribuciones causados por los hechos jurídicos en los cuales funde su buena fe, o justo título;

"III. Que el bien susceptible de la acción de extinción de dominio fue adquirido de forma lícita y en el caso de la posesión, que esta se haya ejercido además el derecho que aduce de forma continua, pública y pacífica. La publicidad se establecerá a través de la inscripción de su título en el registro público de la propiedad correspondiente, siempre que ello proceda conforme a derecho y en otros casos, conforme a las reglas de prueba;

"IV. La autenticidad del contrato con el que pretenda demostrar su justo título, con los medios de prueba idóneos, pertinentes y suficientes para arribar a una convicción plena del acto jurídico y su licitud;

"V. El impedimento real que tuvo para conocer que el bien afecto a la acción de extinción de dominio fue utilizado como instrumento, objeto o producto del hecho ilícito o bien, para ocultar o mezclar bienes producto del hecho ilícito;

"VI. En caso de haberse enterado de la utilización ilícita del bien de su propiedad, haber impedido o haber dado aviso oportuno a la autoridad competente.

"Se entenderá por aviso oportuno, el momento en el cual la parte demandada o la persona afectada, hace del conocimiento a la autoridad competente por cualquier medio que deje constancia, de la comisión de conductas posiblemente constitutivas de los ilícitos materia de la extinción de dominio, en el bien del que sea titular, poseedor o tengan algún derecho sobre él, siempre y cuando se realice antes de su conocimiento de la investigación, la detención, el aseguramiento u otras diligencias necesarias para el resguardo de los detenidos o bienes; o,

"VII. Cualquier otra circunstancia análoga, de conformidad con la normatividad aplicable.

"En cualquier momento del proceso, el Juez permitirá que la parte demandada o la o las personas afectadas acrediten los supuestos anteriores, en todo acto jurídico relacionado con los bienes objeto de la acción de extinción de dominio."

⁴ **Artículo 22.** ...

"En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas: ...



extinción de dominio fueran utilizados por un tercero para la comisión de un delito. De acuerdo con este artículo, para que el propietario o titular del bien pudiera librar de la extinción de dominio tenía que demostrar la procedencia lícita de los bienes 1) y la buena fe 2). Este último elemento implicaba demostrar que se encontraba impedido para saber sobre la utilización ilícita de sus bienes, que hizo algo para impedirlo o que notificó a la autoridad acerca de la utilización de este bien.

Sin embargo, el actual artículo 22 constitucional ya no exige este elemento; esto es, la buena o mala fe del dueño o titular del bien patrimonial respecto del destino o uso de los bienes por un tercero, resulta irrelevante para efectos de la procedencia de la acción de extinción de dominio.

A la luz de lo anterior, la sentencia declara inválida la porción "y destino" del párrafo primero, así como las fracciones V y VI del artículo 15 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio por ser contrarias al artículo 22 constitucional. Asimismo, aclara que son válidas el resto de las porciones normativas de este artículo, que establecen una presunción de buena fe respecto de la adquisición de los bienes, ya que no resultan contrarias al artículo 22 constitucional. Es decir, de acuerdo con la mayoría del Pleno, sólo son inválidas las porciones que se refieren a la buena fe sobre el uso, destino o utilización de los bienes, pero no así a la adquisición de éstos.

Un elemento que es importante destacar es que la propuesta original del proyecto consistía en invalidar en su totalidad el artículo 15 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio. Sin embargo, durante la sesión del 17 de junio de 2021, la mayoría del Pleno propuso modificar esta propuesta y sólo declarar inválidas las porciones que hacen referencia a la presunción de buena fe sobre el destino de los bienes, pero no así las relativas a la adquisición. Es decir, para la mayoría del Pleno sólo se debía declarar inválida la porción "y destino" del párrafo primero, así como las fracciones V y VI del artículo 15.

"II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas y enriquecimiento ilícito, respecto de los bienes siguientes:

"...

"c) Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo.

"III. Toda persona que se considere afectada podrá interponer los recursos respectivos para demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedida para conocer la utilización ilícita de sus bienes."



Voté por la invalidez parcial, pero a mi entender se debió invalidar en su totalidad el artículo 15, pues el artículo 22 constitucional vigente ya no contempla la demostración de elementos subjetivos como lo es el "conocimiento" o la buena fe.

Tal como expuse en mi voto concurrente formulado con el Ministro Aguilar Morales, estimo que es necesario hacer una interpretación limitada, estricta y acotada de los supuestos de procedencia de la acción previstos por el artículo 22 constitucional. Si la Constitución ya no exige la demostración de elementos subjetivos, como lo es el de la buena fe, entonces por congruencia con la norma constitucional, ése ya no debería tomarse en cuenta –inclusive para la adquisición de los bienes–.

Nuestra interpretación de esta figura debe ser lo más restrictiva posible, porque en su naturaleza limita diversos derechos humanos, entre ellos el de la propiedad. En este sentido, al ser una figura propia del régimen de excepción, nuestro deber como Tribunal Constitucional es realizar la interpretación más literal posible de la voluntad del constituyente. Por esta razón es que me separo parcialmente en este punto de la mayoría del Pleno.

2. Medidas cautelares.

En el tema identificado bajo este rubro, la ejecutoria se encarga del planteamiento de la promovente mediante el cual argumentó que el artículo 173, párrafo segundo, de la ley en comentario⁵ es inconstitucional. En concreto, ésta señaló en su demanda que esta norma permitía al Ministerio Público, por sí mismo y sin control judicial, decretar el aseguramiento de bienes dentro del procedimiento de la extinción de dominio, lo cual –a su juicio– resulta contrario al derecho a la seguridad jurídica, propiedad y la protección a la privacidad y datos personales.⁶

⁵ **Artículo 173.** El Juez, a solicitud del Ministerio Público, podrá dictar la medida cautelar consistente en el aseguramiento de bienes, con el objeto de evitar que los bienes en que deba ejercitarse la acción de extinción de dominio, se oculten, alteren o dilapiden, sufran menoscabo o deterioro económico, sean mezclados o que se realice cualquier acto traslativo de dominio, incluso previo a la presentación de la demanda, garantizando en todo momento su conservación.

"Las actuaciones que limiten derechos fundamentales serán adoptadas previa orden judicial. En caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada, el Ministerio Público podrá adoptar tales medidas, debiendo someterlas a control judicial posterior tan pronto sea posible."

⁶ **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



Al respecto, el Pleno concedió la razón a la promovente y decretó la invalidez de la norma. Para la mayoría, las medidas cautelares deben estar sujetas a un control judicial previo y el hecho de que esta norma no lo exija resulta contrario al derecho de tutela judicial efectiva.⁷ Además, considera que la norma no supera el estándar de proporcionalidad en sentido amplio: no es una medida necesaria, pues existen otras medidas que son igual de idóneas y afectan en menor medida el derecho de tutela judicial.

Coincido con la argumentación de la propuesta en lo esencial. La atribución que faculta al Ministerio Público para imponer una medida cautelar –como el

legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros. ..."

⁷ El derecho a la tutela jurisdiccional está previsto en los siguientes artículos:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"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. ..."

Convención Americana sobre Derechos Humanos

"Artículo 8. Garantías judiciales.

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

"Artículo 25. Protección judicial

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

"2. Los Estados Parte 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."



aseguramiento de un bien sin control judicial– es claramente desproporcionada.

No existe un escenario de urgencia tan grave capaz de justificar que el Ministerio Público (parte interesada en adquirir el bien en cuestión) esté en aptitud de dictar –a su favor y sin control judicial previo– una medida cautelar con consecuencias tan gravosas como las que implican el aseguramiento de bienes.

Voté con el sentido –y por razones adicionales– porque me parece que la sentencia podría abundar en la argumentación; específicamente, podría citar algunas de las ideas esenciales de la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014.⁸ Pongo énfasis en este precedente porque, como se sabe, ahí se analizaron varias normas del Código Nacional de Procedimientos Penales, entre ellas, la que decretaba la medida de aseguramiento sin orden judicial, y que fue invalidada.

En concreto, me parece que sería valioso retomar el análisis que ahí se hizo para identificar cuándo es necesario el control judicial en una medida cautelar. Recuperar algunos de sus párrafos (y parte del análisis histórico de las disposiciones constitucionales relevantes) podrían ayudar a fortalecer la posición aquí defendida.

Aunque el lector puede acudir a esa sentencia para estudiar la doctrina en la materia, es útil recordar que ahí se lograron varias conclusiones de importancia en materia de control judicial de medidas cautelares, específicamente sobre el estándar que autoriza al Pleno a detectar en qué condiciones esa forma de contención es necesaria. Vale la pena recordar brevemente algunas de esas conclusiones, pues si bien su objeto fue la materia procesal penal, lo cierto es que derivan de una interpretación histórica sobre principios fundamentales del orden constitucional. De acuerdo con ese precedente:

- Debe interpretarse la Constitución en el sentido de que la intervención de los Jueces de Control en la autorización de las técnicas de investigación es la regla y sólo por excepción ésta no se requiere. Es decir, la regla general es que, al menos en un punto de vista de control abstracto, la autorización judicial será obligatoria cuando la técnica o acto de investigación que pretenda practicar la autoridad signifique una necesaria afectación a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales.

⁸ Resuelta por el Pleno en la sesión del veintidós de marzo de dos mil dieciocho.



- Resulta irrelevante que el acto en cuestión no sea privativo, pues los actos de molestia también representan interferencias, afectaciones o violaciones a los derechos humanos (aunque se encuentren constitucionalmente autorizadas, al no ser derechos absolutos).
- Por tanto, el control judicial previo se erige a sí mismo como un derecho humano de rango constitucional. El Juez de Control debe ser especialmente cuidadoso en revisar que las actuaciones de la Policía y Ministerio Público que pretendan ubicarse en los supuestos o parámetros de excepción mencionados se ajusten rigurosamente a lo establecido en la ley –al constituir excepciones a la protección de derechos humanos– so pena de declararlas nulas.

A la luz de esta doctrina, el precedente invalida la porción normativa "decretará o" del artículo 249 del Código Nacional de Procedimientos Penales,⁹ que establece el aseguramiento por valor equivalente, pues requiere de un control judicial previo. La Constitución lo exige para todas aquellas medidas que durante la investigación sean violatorias de derechos fundamentales.

Aludo a estas consideraciones porque, en general, me parece que el Pleno debe dialogar con la doctrina que desarrolla en sus propios precedentes. Es una manera de dar seriedad a la construcción jurisprudencial que justifica nuestra tarea como Tribunal Constitucional. Pero, además, me parece que esta sentencia pudo haber aprovechado las distinciones empleadas por el Pleno en aquella acción de inconstitucionalidad para así explicar con más detalle qué razones le permitían concluir ahora que la norma sujeta a examen rebasaba las competencias constitucionalmente concedidas a la Fiscalía.

Por las anteriores razones expuestas es que emito este voto para separarme de dichas consideraciones y conclusiones de la sentencia.

Este voto se publicó el viernes 4 de marzo de 2022 a las 10:07 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

⁹ **Artículo 249 del Código Nacional de Procedimientos Penales.** "Aseguramiento por valor equivalente.

"En caso de que el producto, los instrumentos u objetos del hecho delictivo hayan desaparecido o no se localicen por causa atribuible al imputado, el Ministerio Público decretará o solicitará al órgano jurisdiccional correspondiente el embargo precautorio, el aseguramiento y, en su caso, el decomiso de bienes propiedad del o de los imputados, así como de aquellos respecto de los cuales se conduzcan como dueños, cuyo valor equivalga a dicho producto, sin menoscabo de las disposiciones aplicables en materia de extinción de dominio."



Voto de minoría concurrente que formulan los Ministros Luis María Aguilar Morales y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la acción de inconstitucionalidad 100/2019.

El veintiuno de junio de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad señalada al rubro. Por mayoría de votos, el Pleno declaró la invalidez de diversos artículos de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante decreto publicado en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve.

El Pleno estudió diversos planteamientos que, en términos muy sintéticos, identificó bajo los siguientes ejes temáticos: 1) supuestos de procedencia de la acción de extinción de dominio; 2) validez de la reserva de información; 3) elementos de la acción; 4) imprescriptibilidad de la acción; 5) ejercicio de la acción a partir de investigaciones; 6) validez de medidas cautelares; 7) venta anticipada de bienes; y, 8) retroactividad de la ley.

El presente voto se limita a expresar nuestra opinión respecto al estudio de dos de ellos: elementos de la acción de extinción de dominio y retroactividad de la ley. Estuvimos de acuerdo con la conclusión de la mayoría en ambos temas, pero consideramos pertinente hacer este voto con el fin de compartir las razones adicionales que formaron nuestra convicción.

1. Elementos de la acción de extinción de dominio.

Al atender el tercer concepto de invalidez, la ejecutoria examina la impugnación de los artículos 2, fracción XIV; 7, fracciones I, II, IV y V; 9 en su totalidad y en particular de los incisos 2 y 4; y 15, todos de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.¹ En concreto, se estudia el planteamiento de la promovente mediante

¹ "Artículo 2. Para efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"XIV. Legítima procedencia: El origen o la obtención lícita de los bienes, **o bien, el uso o destino lícito de los bienes** vinculados al hecho ilícito."

"**Artículo 7.** La acción de extinción de dominio procederá sobre aquellos bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse, en particular, bienes que sean instrumento, objeto o producto de los hechos ilícitos, sin perjuicio del lugar de su realización, tales como:

"I. Bienes que provengan de la transformación o conversión, parcial o total, física o jurídica del producto, instrumentos u objeto material de hechos ilícitos a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución;



"II. Bienes de procedencia lícita utilizados para ocultar otros bienes de origen ilícito, o mezclados material o jurídicamente con bienes de ilícita procedencia;

"III. Bienes respecto de los cuales el titular del bien no acredite la procedencia lícita de éstos;

"IV. Bienes de origen lícito cuyo valor sea equivalente a cualquiera de los bienes descritos en las fracciones anteriores, cuando no sea posible su localización, identificación, incautación, aseguramiento o aprehensión material;

"V. Bienes utilizados para la comisión de hechos ilícitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad por cualquier medio o tampoco hizo algo para impedirlo."

"Artículo 9. Los elementos de la acción de extinción de dominio son:

"1. La existencia de un hecho ilícito;

"2. La existencia de algún bien de origen o destinación ilícita;

"3. El nexo causal de los dos elementos anteriores; y,

"4. El conocimiento que tenga o deba haber tenido el titular, del destino del bien al hecho ilícito, o de que sea producto del ilícito. Este elemento no se tendrá por cumplido cuando se acredite que el titular estaba impedido para conocerlo."

"Artículo 15. Se presumirá la buena fe en la adquisición y destino de los bienes. Para gozar de esta presunción, la parte demandada y la o las personas afectadas, dependiendo de las circunstancias del caso, deberán acreditar suficientemente, entre otras:

"I. Que consta en documento, de fecha cierta y anterior a la realización del hecho ilícito, de conformidad con la normatividad aplicable;

"II. Que oportuna y debidamente se pagaron los impuestos y contribuciones causados por los hechos jurídicos en los cuales funde su buena fe, o justo título;

"III. Que el bien susceptible de la acción de extinción de dominio fue adquirido de forma lícita y en el caso de la posesión, que esta se haya ejercido además el derecho que aduce de forma continua, pública y pacífica. La publicidad se establecerá a través de la inscripción de su título en el registro público de la propiedad correspondiente, siempre que ello proceda conforme a derecho y en otros casos, conforme a las reglas de prueba;

"IV. La autenticidad del contrato con el que pretenda demostrar su justo título, con los medios de prueba idóneos, pertinentes y suficientes para arribar a una convicción plena del acto jurídico y su licitud;

"V. El impedimento real que tuvo para conocer que el bien afecto a la acción de extinción de dominio fue utilizado como instrumento, objeto o producto del hecho ilícito o bien, para ocultar o mezclar bienes producto del hecho ilícito;

"VI. En caso de haberse enterado de la utilización ilícita del bien de su propiedad, haber impedido o haber dado aviso oportuno a la autoridad competente.

"Se entenderá por aviso oportuno, el momento en el cual la parte demandada o la persona afectada, hace del conocimiento a la autoridad competente por cualquier medio que deje constancia, de la comisión de conductas posiblemente constitutivas de los ilícitos materia de la extinción de dominio, en el bien del que sea titular, poseedor o tengan algún derecho sobre él, siempre y cuando se realice antes de su conocimiento de la investigación, la detención, el aseguramiento u otras diligencias necesarias para el resguardo de los detenidos o bienes, o

"VII. Cualquier otra circunstancia análoga, de conformidad con la normatividad aplicable.

"En cualquier momento del proceso, el Juez permitirá que la parte demandada o la o las personas afectadas acrediten los supuestos anteriores, en todo acto jurídico relacionado con los bienes objeto de la acción de extinción de dominio."



el cual argumenta que las porciones normativas referidas exceden lo previsto en el artículo 22 constitucional, pues a su entender (y contrario a lo que esta norma mandata) esos artículos permiten que la acción de extinción de dominio proceda no sólo respecto de bienes de procedencia ilegítima, sino también respecto de aquellos cuyo uso o destino se relacione con hechos ilícitos.

El Pleno concedió razón a la accionante e invalidó las porciones normativas que la siguiente tabla permite identificar:

Ley Nacional de Extinción de Dominio			
<p>"Artículo 2. Para efectos de esta ley se entenderá por:</p> <p>"...</p> <p>"XIV. Legítima procedencia: El origen o la obtención lícita de los bienes, <u>o bien, el uso o destino lícito de los bienes vincula dos al hecho ilícito.</u>"²</p>	<p>"Artículo 7. La acción de extinción de dominio procederá sobre aquellos bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse, en particular, bienes que sean instrumento, objeto o producto de los hechos ilícitos, sin perjuicio del lugar de su realización, tales como:</p> <p>"II. Bienes <u>de procedencia lícita</u> utilizados para ocultar otros bienes de origen ilícito, o mezclados material o jurídicamente con bienes de ilícita procedencia;"³</p>	<p>"Artículo 9. Los elementos de la acción de extinción de dominio son:</p> <p>"1. La existencia de un hecho ilícito;"⁶</p> <p>"2. La existencia de algún bien de origen o destinación ilícita;</p> <p>"3. El nexo causal de los dos elementos anteriores; y,</p> <p>"4. El conocimiento que tenga o deba haber tenido el titular, del destino del bien al</p>	<p>"Artículo 15. Se presumirá la buena fe en la adquisición <u>y destino</u> de los bienes. Para gozar de esta presunción, la parte demandada y la o las personas afectadas, dependiendo de las circunstancias del caso, deberán acreditar suficientemente, entre otras:</p> <p>"...</p> <p>"V. El impedimento real que tuvo</p>

² Esta porción normativa del artículo 2, fracción XIV se declaró inválida por mayoría de nueve votos. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Laynez Potisek votaron en contra. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente, al cual se adhirió el Ministro Aguilar Morales para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El Ministro Laynez Potisek anunció voto particular, al cual se adhirió la Ministra Esquivel Mossa para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

³ Por unanimidad de once votos en cuanto esta porción normativa de la fracción II, párrafo primero, del artículo 7.

⁶ El inciso 1 del artículo 9 se declaró inválido por mayoría de diez votos. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena reservó su derecho a formular voto concurrente; la Ministra Esquivel Mossa, en contra de algunas consideraciones y el Ministro Laynez Potisek votó en contra.



<p><u>"IV. Bienes de origen ilícito cuyo valor sea equivalente a cualquiera de los bienes descritos en las fracciones anteriores, cuando no sea posible su localización, identificación, incautación, aseguramiento o aprehensión material;"⁴</u></p> <p>"V. Bienes utilizados para la comisión de hechos ilícitos por un tercero, <u>si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad por cualquier medio o tampoco hizo algo para impedirlo</u>, y, ..."⁵</p>	<p><u>Hecho ilícito, o de que sea producto del ilícito. Este elemento no se tendrá por cumplido cuando se acredite que el titular estaba impedido para conocerlo."</u>⁷</p>	<p><u>para conocer que el bien afecto a la acción de extinción de dominio fue utilizado como instrumento, objeto o producto del hecho ilícito o bien, para ocultar o mezclar bienes producto del hecho ilícito;</u></p> <p><u>"VI. En caso de haberse enterado de la utilización ilícita del bien de su propiedad, haber impedido o haber dado aviso oportuno a la autoridad competente. ..."</u>⁸</p>
--	--	---

La sentencia se estructura en cuatro subapartados (3.1, 3.2, 3.3 y 3.4) dedicado respectivamente para cada uno de los artículos impugnados (2, 9, 7 y 15).

Se declaran inválidos los requisitos que consideran el uso o destino de los bienes como parte de la legítima procedencia (como ocurre con la fracción XIV del

⁴ Por unanimidad de diez votos en cuanto a declarar inválida esta porción normativa contenida en la fracción IV del artículo 7. El Ministro Pardo Rebolledo estuvo ausente.

⁵ Por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea se declaró la invalidez de esta porción normativa contenida en la fracción V del artículo 7, párrafo primero. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Laynez Potisek votaron en contra.

⁷ Por mayoría de nueve votos se declaró la invalidez de los incisos 2, 3 y 4 del artículo 9 de la ley referida. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Laynez Potisek votaron en contra.

⁸ Por mayoría de ocho votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 3.4, consistente en declarar la invalidez del artículo 15, párrafo primero, en su porción normativa "y destino", y fracciones V y VI, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Laynez Potisek votaron en contra. El Ministro Aguilar Morales votó por la invalidez total del precepto. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. La Ministra Piña Hernández anunció votos concurrente y aclaratorio.



artículo 2, así como el inciso 2 del artículo 9). También se califican como inválidas las porciones que incorporan el requisito de que se acredite el hecho ilícito (como el inciso 1 del artículo 9), que tomen en cuenta elementos subjetivos, o que establezcan la presunción de buena o mala fe del titular o propietario del bien sobre el uso, destino o utilización de los bienes (como ocurre con las porciones declaradas inválidas en el artículo 15). Además, se consideran contrarias al artículo 22 constitucional aquellas porciones que admiten la procedencia de la acción de extinción de dominio para bienes de procedencia lícita (como las fracciones II y IV del artículo 7).

Para llegar a esta conclusión, la sentencia estudia, en primer orden, la naturaleza de la figura de extinción de dominio en términos de la reforma constitucional de marzo de dos mil diecinueve al artículo 22 constitucional,⁹ y a continuación compara los supuestos de procedencia de la acción antes y después de tal enmienda. Es sobre este apartado, que la sentencia identifica como de "bases generales", en que versa nuestro voto.

⁹ **Artículo 22.** (Reformado, D.O.F. 14 de marzo de 2019)

"...

"No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete la autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.

(Adicionado, D.O.F. 14 de marzo de 2019)

"La acción de extinción de dominio se ejercerá por el Ministerio Público a través de un procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil y autónomo del penal. Las autoridades competentes de los distintos órdenes de gobierno le prestarán auxilio en el cumplimiento de esta función. La ley establecerá los mecanismos para que las autoridades administren los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios, para que la autoridad lleve a cabo su disposición, uso, usufructo, enajenación y monetización, atendiendo al interés público, y defina con criterios de oportunidad el destino y, en su caso, la destrucción de los mismos.

(Adicionado, D.O.F. 14 de marzo de 2019)

"Será procedente sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con las investigaciones derivadas de hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.

(Adicionado, D.O.F. 14 de marzo de 2019)

"A toda persona que se considere afectada, se le deberá garantizar el acceso a los medios de defensa adecuados para demostrar la procedencia legítima del bien sujeto al procedimiento."



En la sentencia, el Pleno destacó que conforme a la anterior norma constitucional (la vigente hasta antes de 14 de marzo de 2019) para que la acción de extinción de dominio resultara fundada era necesario que se acreditaran aspectos netamente penales, como el "cuerpo del delito". Y si el bien era utilizado por un tercero para la comisión del ilícito, incluso era necesaria la demostración de elementos "subjetivos", tales como el "conocimiento" del propietario de los bienes de que éstos eran utilizados para la comisión del delito en cuestión.

Sin embargo, la actual norma constitucional establece otros elementos; a saber:

- a) Que la acción se ejerza sobre bienes de carácter patrimonial.
- b) Que los bienes estén relacionados con la investigación de alguno de los hechos ilícitos enunciados por el artículo 22 constitucional.
- c) Que no se acredite la "legítima procedencia" respecto de los bienes sobre los que se ejerce la acción de extinción de dominio.

A juicio de la mayoría, estos elementos son de aplicación estricta por su configuración constitucional y por corresponder a un régimen de excepción.

Coincidimos con la conclusión a la que llega el Pleno, pues nos parece que la sentencia acierta al hacer una interpretación estricta, acotada y limitada de una figura que nace para limitar derechos humanos y, en particular, el derecho a la propiedad privada. No cabe duda de que, tal como este Pleno ha afirmado en innumerables ocasiones, los derechos humanos no son absolutos, pues admiten excepciones y límites.

Sin embargo, estimamos que la validez de esos límites tiene importantes condicionantes. Cuando nos toca interpretar figuras de rango constitucional cuya encomienda es limitar algún derecho humano, nuestro deber como Tribunal Constitucional es hacer la interpretación más restrictiva posible.

De este modo, dado que el Poder Reformador de la Constitución abandonó la referencia al uso o destino ilícito (como supuesto de procedencia de la acción) y únicamente incluyó la relativa a la procedencia legítima, su intención debe entenderse en términos estrictos y literales. Esto es, únicamente procede la acción respectiva cuando no sea posible acreditar la procedencia legítima



respecto de bienes patrimoniales relacionados con la investigación de alguno de los hechos ilícitos enunciados por el artículo 22 constitucional.

Entendemos la posición de quienes pudieren pensar que este ejercicio interpretativo tan literal olvida que usualmente no le exigimos al Constituyente prever exhaustivamente todos los elementos que conforman el ámbito material de una norma; o bien que, normalmente, permitimos al legislador ordinario desarrollar los supuestos de las figuras constitucionales.

Sin embargo, no podemos compartir esta metodología de interpretación tratándose de una figura propia de un régimen de excepción. Es cierto que el Constituyente normalmente no está llamado a delimitar todas las condiciones materiales de un derecho humano y que, incluso, como Tribunal Constitucional nuestro trabajo es interpretar la validez de sus límites, los cuales usualmente no están previstos de manera explícita desde la Constitución.

Si el Constituyente ha tomado la decisión puntual de reformar la norma suprema para superar un modelo previo de extinción de dominio (y que en su exposición de motivos consideró deficitario), nos parece que esto nos obliga a interpretar sus palabras vigentes en el sentido más literal posible. Nuestro deber es ceñirnos a la literalidad del consenso alcanzado por el Constituyente. Y el legislador ordinario no puede rebasarlo.

Tampoco cabría el argumento de que estas normas resultan válidas porque su intención es salvaguardar los derechos de las víctimas de la delincuencia y que eso justifica ampliar las facultades del Ministerio Público. Debemos renunciar a la idea falaz de que la salvaguarda de los derechos humanos es un estorbo para el eficaz combate de la delincuencia.

Lo que está en juego aquí es el derecho al debido proceso que debe anteceder a cualquier forma de privación de la propiedad privada (y la compatibilidad de sus condiciones de procedencia con principios básicos constitucionales, como la limitación explícita del poder coactivo del Estado). Los particulares potencialmente afectados por este ordenamiento bien podrían ser propietarios de buena fe, y si validáramos las disposiciones impugnadas ellos se verían obligados a asumir una carga probatoria que el Constituyente simplemente no previó.

Esta opinión es aplicable para todos los subapartados del tercer concepto de invalidez. Tal y como sostuvimos en sesión, en cada uno de ellos se debió realizar



una lectura limitada de la procedencia de la acción de extinción de dominio, apegada a la literalidad del actual Texto Constitucional. Nos parece que todos ellos están informados de manera transversal por la misma premisa: al estar ante un régimen de excepción, el método de interpretación que se impone es el más literal posible.

No disentimos con las consideraciones plasmadas en la sentencia en este apartado; pero sí creemos que habría valido la pena poner más énfasis en las razones por las cuales el Pleno no estaba autorizado para favorecer una interpretación amplia de la figura de extinción de dominio y que buscara agrandar las facultades de la fiscalía en la materia. Su rol como Tribunal Constitucional no es velar por potenciar la eficacia de una figura destinada a limitar derechos humanos, sino asumir que el Constituyente eligió el texto que eligió (con sus alcances literales) para limitar el actuar de las autoridades en la materia. El constitucionalismo, como idea, nace y sirve precisamente para domar el poder de las autoridades legalmente facultadas para disponer los bienes y derechos de los particulares.

2. Retroactividad de la ley.

El segundo tema que merece la exposición de razones adicionales, a nuestro juicio, es el de la retroactividad de la ley. Nos explicamos.

Al atender el último concepto de invalidez, la sentencia analiza si el artículo sexto transitorio del decreto impugnado¹⁰ vulnera el principio de irretroactividad de la ley. La accionante argumentó, en esencia, que esta norma viola el artículo 14 constitucional porque permite utilizar la figura de extinción de dominio respecto de hechos ocurridos antes de la entrada en vigor de la legislación.

Al respecto, el Pleno concluye que la norma impugnada es válida, siempre y cuando se haga una interpretación conforme de ella.¹¹ Para soportar esta determi-

¹⁰ "Sexto. El presente decreto será aplicable para los procedimientos de preparación de la acción de extinción de dominio que se inicien a partir de su entrada en vigor, con independencia de que los supuestos para su procedencia hayan sucedido con anterioridad, siempre y cuando no se haya ejercido la acción de extinción de dominio."

¹¹ Por mayoría de diez votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Pérez Dayán votó en contra. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente, al cual se adhirió el Ministro Luis María Aguilar Morales para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél.



nación, se sostiene que dicho artículo debe entenderse en el sentido de que alude a aspectos meramente procedimentales de preparación de la acción de extinción de dominio. De este modo, al estar vinculada a aspectos adjetivos no es aplicable el principio de no retroactividad de la ley.

De acuerdo con la interpretación conforme lograda, el artículo transitorio permite el ejercicio de la acción de extinción de dominio respecto de los hechos que antes de la entrada en vigor de la Ley Nacional de Extinción de Dominio sí permitían el ejercicio de la acción.

Dicha permisión no es absoluta, sino que se circunscribe a normas procedimentales, lo cual excluye la posible aplicación de normas sustantivas contenidas en la Ley Nacional. Tampoco puede considerarse que el artículo transitorio hace referencia a los nuevos hechos ilícitos respecto de los que puede ejercerse la acción de extinción de dominio (por ejemplo, los delitos en materia de hidrocarburos).

Estamos de acuerdo con la conclusión a la que llega el Pleno: la norma es válida, pero condicionada a la realización de una interpretación conforme. Sin embargo, consideramos que la sentencia debió precisar con mayor detalle el alcance de ésta.

En una primera lectura, la norma impugnada admite ser leída en el sentido de que autoriza la aplicación de normas privativas del derecho a la propiedad privada a situaciones que no nacieron ni se desarrollaron bajo su vigencia. Es decir, situaciones de hecho acaecidas con anterioridad, y a las que ahora se pretende la aplicación retroactiva de un régimen que posibilita la extinción de esa propiedad.

Debemos ser enfáticos en explicar por qué esa posible lectura resultaría abiertamente violatoria de los principios más básicos del constitucionalismo moderno.

Si tuviéramos que identificar algunos de los principios más emblemáticos del ideario constitucional y del pensamiento ilustrado que le da origen, es probable que terminaríamos aludiendo al postulado según el cual, ninguna persona puede ser privada de sus bienes y propiedades o molestada sin un debido proceso y sin leyes expedidas con anterioridad al hecho.



La evolución del pensamiento constitucional –siempre comprometido con la contención del poder público, en favor de los individuos y sus derechos– no podría narrarse sin dar cuenta de este postulado, originalmente consagrado en la cláusula XXXIX de la Carta Magna de Inglaterra de 1215,¹² refrendado por constituciones destacadamente influyentes como la norteamericana, y por supuesto, por la nuestra (al menos desde 1857, con una formulación casi idéntica a la actual) en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional.

No podemos incurrir en el error de dar por sentado su legado. Sobre todo cuando en pleno siglo XXI –cuando el consenso indica que la interpretación judicial se debe regir por el paradigma de los derechos humanos– enfrentamos el reto de analizar una norma que, bajo cierta lectura, pretendería dar efectos retroactivos a un ordenamiento no vigente para situaciones de hecho creadas antes de agosto de dos mil diecinueve.

Rechazamos con plena convicción la posibilidad de confirmar la validez de una norma que permitiera esos efectos. Y precisamente lo hacemos con fundamento en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional,¹³ más que en el primero (la cláusula clásica de no retroactividad, que sobre todo hemos considerado aplicable a normas penales).

Consideramos que este segundo párrafo nos da un fundamento más robusto sobre por qué queda vedado privar a las personas de sus propiedades con fundamento en normas que no estaban previstas al momento en que ellas debían tomar precauciones para evitar incurrir en los supuestos que permiten activar la acción de extinción de dominio.

Nos parece que, de aceptar la validez incondicionada de la norma impugnada, estaríamos permitiendo que los particulares fuesen privados de sus bienes por la aplicación de normas que simplemente no tenían posibilidad de cono-

¹² Ésta señalaba: "Ningún hombre libre será tomado o aprisionado, desposeído de sus bienes, proscrito o desterrado, o de alguna manera destruido; no nos dispondremos sobre él, ni lo pondremos en prisión, sino por el juicio legal de sus pares, o por la ley del país."

¹³ "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."



cer cuando constituyeron las relaciones jurídicas ahora susceptibles de afectación. No podrían prepararse y conducirse con la debida diligencia, pues no conocían qué estaba ordenado como condición para retener lo que asumen como una propiedad legítimamente adquirida.

Siendo así, nos parece que nuestra sentencia debió ser explícita en la necesidad de excluir y calificar de inválida esa posible interpretación, en estos términos.

Ahora, en cuanto al alcance de la interpretación conforme que sostiene la mayoría, coincidimos en los dos puntos esenciales que la conforman, pero nos parece que uno de ellos requiere un desarrollo más preciso.

Entonces, estamos de acuerdo con que: 1) la norma debe entenderse aplicable solo a normas procedimentales, respecto a las cuales nuestra doctrina sobre irretroactividad, en principio, no opera. Y 2) que la norma debe entenderse aplicable sólo respecto al catálogo de hechos ilícitos previsto por el artículo 22 constitucional vigente. Es decir, no es posible considerar que ese elemento de la acción –la investigación relacionada con el hecho ilícito– puede versar sobre alguno de los delitos añadidos mediante esa reforma constitucional si los hechos acontecieron con anterioridad.

Estamos de acuerdo con ello, pero nos parece que, con el fin de evitar cualquier confusión entre los operadores jurídicos, la sentencia debió clarificar con cierta precisión cuáles son las normas sustantivas de la misma Ley Nacional cuya aplicación retroactiva queda prohibida en virtud de nuestra interpretación. Nuestra posición al respecto es que las normas que definen los elementos de la acción de extinción de dominio (es decir, las que describen los supuestos de hecho que facultan al estado para intentar la acción) son elementos sustantivos que no pueden ser aplicados retroactivamente.

Por consiguiente, estimamos que la ejecutoria debió desarrollar esta argumentación (de conformidad con lo resuelto en el apartado 3 de la propia sentencia) y así despejar cualquier duda entre particulares potencialmente afectados y operadores jurídicos.

Por las anteriores razones expuestas, respetuosamente emitimos este voto.

Este voto se publicó el viernes 4 de marzo de 2022 a las 10:07 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



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

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA SU PROMOCIÓN RECAE TANTO EN EL PRESIDENTE MUNICIPAL COMO EN EL SÍNDICO DEL AYUNTAMIENTO DE SANTA CATARINA, NUEVO LEÓN.

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

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PUEDE SER REPRESENTADO EN JUICIO POR EL CONSEJERO JURÍDICO DEL EJECUTIVO FEDERAL (ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PUEDE SER REPRESENTADA EN JUICIO POR EL PRESIDENTE DE SU MESA DIRECTIVA [ARTÍCULO 23, NUMERAL 1, INCISO L), DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PUEDE SER REPRESENTADA EN JUICIO POR EL PRESIDENTE DE SU MESA DIRECTIVA (ARTÍCULO 67, NUMERAL 1, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE (LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDE-



NAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. OPORTUNIDAD DE LA DEMANDA PROMOVIDA CONTRA UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS VICIOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL RESPECTIVA (LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (RESPECTO DE LAS REFERIDAS "CONSECUENCIAS DIRECTAS O INDIRECTAS, MEDIATAS O INMEDIATAS, QUE DE HECHO O POR DERECHO DERIVEN O RESULTEN DE LAS NORMAS Y ACTOS CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA," DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA TRANSITORIA IMPUGNADA, DERIVADO DEL NOTORIO CUMPLIMIENTO DE LO DISPUESTO EN ÉSTA (ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE



NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H), I), Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS, SI EXISTE LA POSIBILIDAD DE QUE SUBSISTAN NORMAS VICIADAS.

XIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. AUSENCIA DE POTENCIAL INVALIDANTE DEL VICIO RELATIVO A QUE NO SE HAYAN PUBLICADO CON LA DEBIDA ANTICIPACIÓN LOS DICTÁMENES DE LA LEY IMPUGNADA EN LAS GACETAS PARLAMENTARIAS DE AMBAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XIV. FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.

XV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA DETERMINAR SU VALIDEZ.

XVI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. LA INOBSERVANCIA A SUS REGLAS RELATIVAS A LA INCORPORACIÓN EN EL ORDEN DEL DÍA DE LOS DICTÁMENES DE LA LEY IMPUGNADA, NO AFECTA A LOS PRINCIPIOS DE LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA Y REPRESENTATIVA, CUANDO EXISTA CONSTANCIA DE QUE PARA SU APROBACIÓN FUERON RESPETADAS LAS REGLAS DE QUÓRUM, DEBATE Y VOTACIÓN, PREVISTAS EN LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO EN LOS REGLAMENTOS DE LAS RESPECTIVAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).



XVII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. INNECESARIA REMISIÓN DE LA INICIATIVA Y DE LAS MINUTAS RELATIVAS A LA APROBACIÓN DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, A LOS INTEGRANTES DE LAS COMISIONES DE PUNTOS CONSTITUCIONALES DE AMBAS CÁMARAS DEL CONGRESO GENERAL, AL NO HABER REFORMA O MODIFICACIÓN A ALGUNA DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL (LEY GENERAL REFERIDA, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XVIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. ES INFUNDADA LA SUPUESTA OMISIÓN DEL EJECUTIVO FEDERAL DE FORMULAR OBSERVACIONES AL CONGRESO GENERAL RELATIVAS AL NO EJERCICIO AL DERECHO DE VETO, AL SER UNA FACULTAD POTESTATIVA (LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XIX. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA EXIGENCIA DE CONGRUENCIA ENTRE EL ORDENAMIENTO Y PLANEACIÓN DE ÉSTOS Y LA PROTECCIÓN Y CUIDADO AL MEDIO AMBIENTE, CONSTITUYEN UN MANDATO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

XX. ASENTAMIENTOS HUMANOS. BASE CONSTITUCIONAL PARA LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS.

XXI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA FACULTAD CONCURRENTENTE DE LOS DIFERENTES ÓRDENES DE GOBIERNO DEBE INTERPRETARSE EN EL CONTEXTO NORMATIVO QUE ESTABLECE EL SISTEMA GENERAL DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO NACIONAL (ARTÍCULOS 22 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016 Y 3o. DE LA LEY DE PLANEACIÓN).



XXII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA.

XXIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO CONTIENE UNA COMPETENCIA EXCLUSIVA Y EXCLUYENTE DE LOS DEMÁS NIVELES DE PLANEACIÓN EN FAVOR DE LOS MUNICIPIOS, PUES LA REALIZADA POR ÉSTOS DEBE GUARDAR CONGRUENCIA CON LA PLANEACIÓN APROBADA POR LOS OTROS DOS NIVELES DE GOBIERNO.

XXIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS DEBEN TENER UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA EN LA ZONIFICACIÓN Y PLANEACIÓN DEL DESARROLLO URBANO, CON CIERTA AUTONOMÍA RESPECTO DE LA PLANIFICACIÓN NACIONAL Y LOCAL.

XXV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA FACULTAD CONSTITUCIONAL DE DIRIGIR LA POLÍTICA NACIONAL EN ESTA MATERIA Y EN EL ÁMBITO DE DESARROLLO URBANO SIN DESCONOCER LA NECESARIA PARTICIPACIÓN DE LOS ESTADOS Y DE LOS MUNICIPIOS EN SU ESFERA COMPETENCIAL.

XXVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. SU OBJETO, PRINCIPIOS GENERALES Y NORMAS BÁSICAS QUE ESTABLECE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, NO TRANSGREDEN LAS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES DE LOS MUNICIPIOS (ARTÍCULO 1 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XXVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LAS DEFINICIONES DE CONSEJO NACIONAL, DENSIFICACIÓN, DESARROLLO METROPOLITANO, ESPACIO EDIFICABLE, SECRETARÍA, USO DE SUELO, ZONA METROPOLITANA, ZONIFICACIÓN, ZONIFICACIÓN PRIMARIA Y ZONIFICACIÓN SECUNDARIA, ESTABLECIDAS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, NO INVADEN LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 3, FRACCIONES VII, XII, XIV, XIX, XXXII, XXXVI, XXVII, XXXVIII, XXXIX Y XL, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS



HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XXVIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA PREVISIÓN LEGAL DE LOS PRINCIPIOS APLICABLES A SU PLANEACIÓN, REGULACIÓN, Y GESTIÓN PARA ORIENTAR LA POLÍTICA EN ESA MATERIA Y EN LA DE DESARROLLO URBANO QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL ÁMBITO FEDERAL PREVISTOS EN LA LEY GENERAL RESPECTIVA, NO INVADIR LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 4, FRACCIONES I, II, III, IV, V, VI, Y X, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XXIX. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA OBLIGACIÓN DE OBSERVAR EN TODA POLÍTICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, DESARROLLO Y PLANEACIÓN URBANA Y COORDINACIÓN METROPOLITANA, LOS PRINCIPIOS ENLISTADOS EN EL ARTÍCULO 4 DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, ES CONSISTENTE CON LA FACULTAD ASIGNADA AL CONGRESO DE LA UNIÓN (ARTÍCULO 5 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XXX. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LO ESTABLECIDO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA EN CUANTO A QUE LAS EXPROPIACIONES SÓLO PODRÁN REALIZARSE POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA Y MEDIANTE INDEMNIZACIÓN, SE LIMITA A REPRODUCIR LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL (ARTÍCULO 6, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XXXI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA DISTRIBUCIÓN DE ATRIBUCIONES CONCURRENTES EN LOS DIVERSOS ÓRDENES DE GOBIERNO PREVISTA EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, RESULTA ACORDE CON LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX-C, DE LA CONSTITUCIÓN



POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULO 7 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XXXII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LAS FACULTADES DE LA FEDERACIÓN PARA FORMULAR Y CONDUCIR LA POLÍTICA NACIONAL EN ESA MATERIA Y EN LA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL QUE PREVÉ LA PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS ESTABLECIDA EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, NO INVADEN LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 8, FRACCIONES I, II, VI, VII, X, XXIV Y XXVII, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XXXIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA FACULTAD DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO PARA EXPEDIR NORMAS OFICIALES MEXICANAS QUE PUEDAN SER APLICADAS POR LOS DIVERSOS ÓRDENES DE GOBIERNO ESTABLECIDA EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, NO INVADIR LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 9, FRACCIONES IV Y V, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XXXIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LAS FACULTADES ASIGNADAS A LOS PODERES LEGISLATIVOS Y EJECUTIVOS DE LOS ESTADOS EN ESTA MATERIA Y EN LA DE DESARROLLO URBANO, ESTABLECIDAS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, SON ACORDES AL MARCO DE DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL ESTABLECIDO POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN (ARTÍCULO 10 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XXXV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LAS FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS RELACIONADAS CON LA PLANEACIÓN Y REGULACIÓN DE LAS ZONAS



METROPOLITANAS ESTABLECIDAS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, ENCUESTRAN SUSTENTO EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL (ARTÍCULO 11, FRACCIÓN IV, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XXXVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA PLANEACIÓN, REGULACIÓN Y EVALUACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DEL DESARROLLO URBANO DE LOS CENTROS DE POBLACIÓN, FORMAN PARTE DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA Y ES UNA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA POR LOS DISTINTOS ÓRDENES DE GOBIERNO ESTABLECIDA EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, ACORDE CON LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL (ARTÍCULO 22 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XXXVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MECANISMOS O INSTRUMENTOS MEDIANTE LOS CUALES SE DEBEN LLEVAR A CABO LA PLANEACIÓN Y LA REGULACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA SON ACORDES A LOS CRITERIOS SOSTENIDOS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN EL SENTIDO DE QUE DEBE EXISTIR CONGRUENCIA, COORDINACIÓN Y AJUSTE, SUJETÁNDOSE AL ORDEN JERÁRQUICO QUE ESTABLECE SU ÁMBITO TERRITORIAL (ARTÍCULO 23 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XXXVIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL CONTENIDO DEL PROGRAMA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO QUE ESTABLECE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, NO INVADIRÁ LA ESFERA MUNICIPAL EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 115, FRACCIONES V Y VI, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL (ARTÍCULO 26 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESA-



RROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XXXIX. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA PREVISIÓN LEGAL RELATIVA A QUE LOS PROGRAMAS ESTATALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, ASÍ COMO LOS PLANES O PROGRAMAS MUNICIPALES DE DESARROLLO DEBEN SER APROBADOS, EJECUTADOS, CONTROLADOS, EVALUADOS Y MODIFICADOS POR LAS AUTORIDADES LOCALES, CON LAS FORMALIDADES PREVISTAS EN LA LEY ESTATAL Y EN CONGRUENCIA CON LAS NORMAS OFICIALES MEXICANAS EN LA MATERIA, NO TRANSGREDE EL ÁMBITO COMPETENCIAL MUNICIPAL (ARTÍCULO 28 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XL. ASENTAMIENTOS HUMANOS. CONSTITUCIONALIDAD DE LA OBLIGACIÓN IMPUESTA A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CONSISTENTE EN FORMULAR SUS PROGRAMAS ESTATALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO APEGADOS A LOS LINEAMIENTOS GENERALES DE ARTICULACIÓN Y CONGRUENCIA CON LA ESTRATEGIA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL; Y CONFORME AL ANÁLISIS Y CONGRUENCIA TERRITORIAL CON EL PROGRAMA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, LOS PROGRAMAS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO, DE PREVISIÓN DE RIESGOS Y DE OTROS PROGRAMAS SECTORIALES QUE INCIDAN EN SU ÁMBITO TERRITORIAL ESTATAL, Y AL MARCO GENERAL DE LEYES, REGLAMENTOS Y NORMAS, ASÍ COMO LOS PLANES TERRITORIALES DE ÁMBITOS TERRITORIALES MÁS AMPLIOS O QUE SE INSCRIBEN EN EL PLAN O PROGRAMA EN FORMULACIÓN, ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (ARTÍCULO 29, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIONES I, II Y III, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XLI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MECANISMOS E INSTRUMENTOS OBLIGATORIOS QUE REGULAN ASPECTOS RELACIONADOS CON LA



GOBERNANZA METROPOLITANA, A TRAVÉS DE UN CONSEJO CONSULTIVO DE DESARROLLO METROPOLITANO, ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, NO INVADEN LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 36, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, FRACCIONES II, III, IV Y V, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XLII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIR LOS PROGRAMAS DE LAS ZONAS METROPOLITANAS O CONURBACIONES PREVISTOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, NO VULNERAN LA ESFERA MUNICIPAL EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO (ARTÍCULO 37, FRACCIONES I, III, IV, V, Y VI, ASÍ COMO SU ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XLIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA PREVISIÓN LEGAL AL TENOR DE LA CUAL LAS AUTORIZACIONES DE CONSTRUCCIÓN, EDIFICACIÓN Y REALIZACIÓN DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA QUE SE OTORGUEN A NIVEL FEDERAL, ESTATAL O MUNICIPAL, SE DEBEN SUJETAR AL ANÁLISIS DE RIESGO Y A LAS MEDIDAS DE MITIGACIÓN QUE RESULTEN CONDUCENTES DE ACUERDO CON LA LEY GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL, NO INVADEN LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 46 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XLIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA OBLIGACIÓN PARA QUE EN LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES Y PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO SE CONSIDERE LO DISPUESTO EN LAS NORMAS MEXICANAS EMITIDAS EN LA MATERIA, ASÍ COMO EN EL PROGRAMA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO Y EN LOS ATLAS DE RIESGOS PARA LA DEFENSA DE LOS USOS DE SUELO, DESTINOS Y RESERVA, NO INVADEN LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 46 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESA-



RROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XLV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA FACULTAD DE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN CUANTO A LA REGULACIÓN QUE DEBEN PREVER RESPECTO DE LOS CENTROS DE POBLACIÓN ESTABLECIDA EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, NO INVADIR LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 52, FRACCIONES I Y VII, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XLVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS REQUISITOS QUE LOS CONGRESOS LOCALES DEBEN CONTEMPLAR EN LA LEGISLACIÓN QUE EXPIDAN CONCERNIENTE A LOS CENTROS DE POBLACIÓN, ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, NO IMPLICAN UNA INVASIÓN A LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES DE LOS MUNICIPIOS EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO (ARTÍCULO 53, FRACCIONES IV Y VI, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XLVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, QUE DEBEN SER CONSIDERADOS POR LOS MUNICIPIOS PARA APROBAR Y ADMINISTRAR LA ZONIFICACIÓN PRIMARIA Y LA SECUNDARIA DE LOS CENTROS DE POBLACIÓN QUE SE UBIQUEN EN SU TERRITORIO Y DE LAS ZONAS DE CONSERVACIÓN DE AQUÉLLAS, PERO SIN OBLIGAR A REALIZAR LA PLANEACIÓN URBANA DE UNA MANERA DETERMINADA, NO VULNERAN LA FACULTAD DEL MUNICIPIO PARA FORMULAR, APROBAR, Y ADMINISTRAR LA ZONIFICACIÓN Y PLANES DE DESARROLLO DE SU ÁMBITO TERRITORIAL (ARTÍCULO 59, PÁRRAFOS PRIMERO, SEGUNDO, FRACCIONES I, II, III, IV, V, VI, Y VII, Y PÁRRAFO TERCERO, FRACCIÓN I, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).



XLVIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA OBLIGACIÓN DE LA LEGISLATURA LOCAL, ESTABLECIDA EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, DE PREVER UN SISTEMA DE RECURSOS COMO MEDIO DE DEFENSA PARA GARANTIZAR LA LEGALIDAD DE LAS DECISIONES URBANÍSTICAS, NO AFECTA LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 60, FRACCIÓN VI, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XLIX. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA OBLIGACIÓN DE ESTABLECER EN LAS LEYES LOCALES DISPOSICIONES PARA QUE LOS PLANES Y PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO QUE IMPLEMENTEN ACCIONES DE DENSIFICACIÓN POBLACIONAL GARANTICEN UNA DOTACIÓN SUFICIENTE DE ESPACIOS PÚBLICOS ADICIONALES A LOS EXISTENTES DENTRO DEL POLÍGONO POR HABITANTE Y CONECTIVIDAD, POR MEDIO DE LA ADQUISICIÓN Y HABILITACIÓN A LOS EXISTENTES, NO INVADE LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 76, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

L. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA OBLIGACIÓN DE LAS AUTORIDADES PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN SOCIAL Y CIUDADANA EN LA FORMULACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS PLANES O PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO Y SUS MODIFICACIONES, ASÍ COMO EN AQUELLOS MECANISMOS DE PLANEACIÓN SIMPLIFICADA, NO INVADE LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 93, FRACCIÓN I, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016.)

LI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS PRECEPTOS TRANSITORIOS QUE ESTABLECEN EL MOMENTO EN QUE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA ENTRARÁ EN VIGOR, ASÍ COMO LAS ADECUACIONES Y PLAZOS PARA LA DEBIDA IMPLEMENTACIÓN DE SUS DISPOSICIONES LEGALES Y REGLAMENTARIAS, NO INVADEN LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULOS TRAN-



SITORIOS PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, QUINTO, SEXTO, PÁRRAFO SEGUNDO, Y SÉPTIMO, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL ESTABLECIMIENTO DE LAS DIRECTRICES QUE DEBEN SEGUIRSE POR LOS MUNICIPIOS AL LLEVAR A CABO LA ZONIFICACIÓN SECUNDARIA EN LAS ZONAS QUE NO SE DETERMINEN DE CONSERVACIÓN, CONSTITUYE UN AUTÉNTICO MANDATO QUE DEJA POCO MARGEN AL MUNICIPIO PARA FORMULAR Y ADMINISTRAR AQUÉLLAS, VULNERANDO CON ELLO SU AUTONOMÍA DE DECISIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 59, PÁRRAFO TERCERO, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA LIMITACIÓN A LOS MUNICIPIOS A NO ESTABLECER UN NÚMERO MÍNIMO DE ESPACIOS PARA EL RESGUARDO DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES DESCONOCE LA PARTICIPACIÓN REAL Y EFECTIVA DE AQUÉLLOS EN LA PLANIFICACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 71, FRACCIÓN III, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LAS ATRIBUCIONES RESERVADAS A LA FEDERACIÓN PARA EXPEDIR NORMAS TÉCNICAS Y VIGILAR NORMAS OFICIALES MEXICANAS Y SU CUMPLIMIENTO EN ESA MATERIA, POR CONDUCTO DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO TERRITORIAL Y URBANO, RESULTAN CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDAS (ARTÍCULOS 8, FRACCIONES IV, XI, XVIII, XIX, XX, XXI, Y XXX; 9, PÁRRAFO PRIMERO Y FRACCIONES I, II Y III; Y ARTÍCULOS TRANSITORIOS OCTAVO Y NOVENO DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DE-



CRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LAS FACULTADES DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO PARA EXPEDIR NORMAS TÉCNICAS CON EL FIN DE DIRECCIONAR LA POLÍTICA NACIONAL EN ESA MATERIA Y DESARROLLO URBANO, NO INVADEN LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 8, FRACCIÓN XX, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA ATRIBUCIÓN DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO PARA EXPEDIR NORMAS OFICIALES MEXICANAS RELACIONADAS CON EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LOS ASPECTOS PRECISADOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, NO INVADEN LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 9 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA FACULTAD DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO PARA HACER DEL CONOCIMIENTO PÚBLICO EL INCUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES QUE FORMULA, REFERIDAS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA Y, EN SU CASO, PARA APLICAR LAS MEDIDAS CORRECTIVAS QUE SE HAYAN ESTABLECIDO EN CONVENIOS O EN LOS ACUERDOS RESPECTIVOS QUE DERIVEN DE LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS APLICABLES, NO INVADEN LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 117 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LVIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. DIFERENCIAS ENTRE ZONAS METROPOLITANAS O CONURBADAS INTERESTATALES Y ESTATALES.



LIX. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA FACULTAD DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO, PARA EMITIR LOS LINEAMIENTOS PARA ESTABLECER LOS MÉTODOS Y PROCEDIMIENTOS PARA MEDIR Y ASEGURAR QUE LOS PROYECTOS VINCULADOS CON LAS POLÍTICAS, DIRECTRICES Y ACCIONES DE INTERÉS METROPOLITANO, CUMPLAN CON SU OBJETIVO DE COBERTURA Y GUARDEN CONGRUENCIA CON LOS DISTINTOS NIVELES Y ÁMBITOS DE PLANEACIÓN, NO SUPONE UNA INTERVENCIÓN INDEBIDA DE LA FEDERACIÓN EN LAS ZONAS METROPOLITANAS DEL PAÍS (ARTÍCULO 35 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LX. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA ESTRATEGIA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL CORRESPONDE A UN MODELO DE DESARROLLO URBANO CON VISIÓN A LARGO PLAZO QUE PROMUEVE LA UTILIZACIÓN RACIONAL DEL TERRITORIO Y SU DESARROLLO EQUILIBRADO, PARA LOGRAR UNA EFECTIVA CONGRUENCIA Y COORDINACIÓN EN SU APLICACIÓN Y OBSERVANCIA POR PARTE DE TODOS LOS ÓRDENES DE GOBIERNO, CUYA EXISTENCIA NO INVADIRÍA LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 24 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LXI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA ESTRATEGIA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL CONSTITUYE UN INSTRUMENTO DE PLANEACIÓN A LARGO PLAZO, QUE PUEDE SER REVISADO Y ACTUALIZADO CADA 6 AÑOS, O BIEN, CUANDO OCURRAN CAMBIOS PROFUNDOS QUE PUEDAN AFECTAR LA ESTRUCTURA DEL PAÍS (ARTÍCULO 25 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LXII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL PROGRAMA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO DEBE SUJETARSE A



LAS PREVISIONES, TANTO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, COMO DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, POR LO QUE NO EXISTE CONTRADICCIÓN, INCONSISTENCIA O INCOMPATIBILIDAD ENTRE ÉSTA Y EL REFERIDO PROGRAMA (ARTÍCULO 23 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LXIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA PARA LA APROBACIÓN DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, CONSTITUYE UNA EXPRESIÓN DE LA FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA REGULAR EL MODELO Y LA POLÍTICA DE PLANEACIÓN EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO, POR LO QUE RESULTA VÁLIDO QUE EN AQUEL NO PARTICIPEN TODOS LOS MUNICIPIOS DEL PAÍS, ASÍ COMO LOS GOBERNADORES, MÁXIME QUE EN DICHO PROCEDIMIENTO PARTICIPAN LOS GOBIERNOS LOCALES A TRAVÉS DE SUS RESPECTIVOS CONSEJOS ESTATALES (ARTÍCULO 24 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LXIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LAS FACULTADES DEL CONSEJO NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE PROPONER LA ESTRATEGIA NACIONAL ESTABLECIDA EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, SON ESENCIALMENTE DE CONOCIMIENTO Y OPINIÓN, PERO NO DECISORIAS, SIN QUE INTERFIERAN EN LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULOS 14, 15 Y 16 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LXV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE PRECISAR EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA LA FORMA EN QUE CADA NIVEL DE GOBIERNO DESIGNARÁ A LOS REPRESENTANTES



DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO METROPOLITANO O DE CONURBACIÓN NO ES INCONSTITUCIONAL, PUES ELLO PUEDE ESTABLECERSE VÁLIDAMENTE EN ORDENAMIENTOS INFERIORES (ARTÍCULOS 31, 32, 33, 34, 36, FRACCIÓN I, 38 Y 44 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LXVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA INTERVENCIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS EN LA APROBACIÓN DE LOS PROGRAMAS METROPOLITANOS SE PREVÉ AL REGULAR LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO METROPOLITANO O DE CONURBACIÓN (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN I, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LXVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LAS FACULTADES DE LA PROCURADURÍA AGRARIA PREVISTAS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS HUMANOS RELACIONADOS CON EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, NO VULNERAN LA AUTONOMÍA MUNICIPAL (ARTÍCULOS 8, FRACCIÓN XXVIII, Y CUARTO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LXVIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA OBLIGACIÓN DE LOS CONGRESOS DE LOS ESTADOS DE REGULAR, EN LA LEGISLACIÓN LOCAL APLICABLE EN LA MATERIA, PARA LOGRAR LA SIMPLIFICACIÓN DE LAS AUTORIZACIONES, PERMISOS O LICENCIAS QUE CORRESPONDE EXPEDIR A LAS AUTORIDADES LOCALES, ATENDIENDO A LAS RECOMENDACIONES QUE SE EMITAN EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 147 DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, RESULTA ACORDE CON LAS ATRIBUCIONES DEL CONGRESO GENERAL PARA DISTRIBUIR COMPETENCIAS ENTRE LOS DIVERSOS ÓRDENES DE GOBIERNO (ARTÍCULO 60, FRAC-



CIÓN IX, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LXIX. ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL CONDICIONAMIENTO DE LA EJECUCIÓN DE CLAUSURAS O SUSPENSIÓN DE OBRAS A LA EMISIÓN DE UNA RESOLUCIÓN JUDICIAL TRANSGREDE LA ESFERA MUNICIPAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 60, FRACCIÓN VII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "QUE, EN TODO CASO, DEBERÁN SER PRODUCTO DE RESOLUCIÓN JUDICIAL" DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LXX. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA IMPOSIBILIDAD DE DESTINAR A UN FIN DIVERSO LOS ESPACIOS PÚBLICOS ORIGINALMENTE DESTINADOS A LA RECREACIÓN, EL DEPORTE Y ZONAS VERDES DESTINADOS A PARQUES, JARDINES O ZONAS DE ESPARCIMIENTO, NO IMPLICA QUE EXISTA UNA PROHIBICIÓN PARA QUE PUEDAN SER UTILIZADOS HACIA OTROS FINES DE UTILIDAD PÚBLICA QUE GENEREN EL MISMO BENEFICIO AL MUNICIPIO (ARTÍCULO 75, FRACCIÓN VI, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LXXI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LAS DIRECTRICES ESTABLECIDAS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA PARA QUE AL APROBAR LA ZONIFICACIÓN PRIMARIA EN LOS PROGRAMAS MUNICIPALES DE DESARROLLO URBANO, LOS MUNICIPIOS DETERMINEN LA IDENTIFICACIÓN Y MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN DE LAS ZONAS DE SALVAGUARDA Y DERECHOS DE VÍA, ASÍ COMO LOS POLÍGONOS DE AMORTIGUAMIENTO INDUSTRIAL, NO INVADEN LA ESFERA MUNICIPAL, EN TANTO QUE NO LES IMPONEN UNA FORMA DETERMINADA PARA DEFINIR LAS ÁREAS QUE INTEGRAN Y DELIMITAN LOS CENTROS DE POBLACIÓN QUE SE ENCUENTRAN EN SU



TERRITORIO (ARTÍCULO 59, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LXXII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL DERECHO DE LOS PROPIETARIOS DE SER COMPENSADOS POR ACCIONES URBANAS DE PROTECCIÓN DE ZONAS DE SALVAGUARDA, DERECHOS DE VÍA Y PROTECCIÓN DE POLÍGONOS DE AMORTIGUACIÓN INDUSTRIAL NO DEBE CONFUNDIRSE CON LA INDEMNIZACIÓN POR EXPROPIACIÓN (ARTÍCULO 59, FRACCIONES VIII Y IX, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LXXIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SON INATENDIBLES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR LOS QUE SE RECLAMAN VIOLACIONES A DERECHOS FUNDAMENTALES DE MANERA DESVINCULADA A UN PROBLEMA DE INVASIÓN DE ESFERAS (ARTÍCULOS 104, 105, 106 Y 108 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LXXIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ CON EFECTOS ÚNICAMENTE ENTRE LAS PARTES, AL PROMOVERSE POR UN MUNICIPIO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN EN CONTRA DE LA LEGISLACIÓN GENERAL EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 59, PÁRRAFO TERCERO, FRACCIÓN II, 60, FRACCIÓN VII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "QUE, EN TODO CASO, DEBERÁN SER PRODUCTO DE RESOLUCIÓN JUDICIAL", Y 71, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y EVITAR LA IMPOSICIÓN DE CAJONES DE ESTACIONAMIENTO", DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE



EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 14/2017. MUNICIPIO DE SANTA CATARINA, ESTADO DE NUEVO LEÓN. 8 DE FEBRERO DE 2021. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JOSÉ JUAN TORRES TLAHUIZO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al ocho de febrero de dos mil veintiuno.

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, Poderes demandados y actos impugnados.** Por escrito recibido el veinte de enero de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Héctor Israel Castillo Olivares y Roberto Carlos Farías García, quienes se ostentaron como presidente municipal y síndico segundo del Ayuntamiento de Santa Catarina, Estado de Nuevo León, promovieron controversia constitucional en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Federación en la que impugnan:

"NORMAS, ACTOS U OMISIONES CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA.— Lo constituye (1) la iniciativa, discusión, aprobación, refrendo, sanción, promulgación y publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (en adelante la LGAHOTDU), expedida por el Congreso de la Unión; (2) la omisión por parte del Poder Ejecutivo Federal, de formular al Congreso General las observaciones (veto) a que se refiere el apartado 'A' del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a la referida ley impugnada.

"Se reclaman, además, las consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de las normas y actos cuya invalidez se reclama, descritos con anterioridad."

SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales violados.** La parte actora señaló como violados los artículos 1o., 14, 16, párrafo primero; 17, 25, párrafos primero



y tercero; 26, apartado A, 27, párrafos segundo y tercero; 29, 35, fracciones III y VIII; 36, fracción III; 39, 40, 41, párrafo primero; 49, 72, 73, fracción XXIX-C; 89, fracciones I y II; 90, 91, 92, 93, 115, primer párrafo y fracciones I, párrafo primero, II, párrafos segundo, tercero e incisos a), c), d) y e), III, incisos a), g), e i) V, VI y VIII; 116, párrafos primero y segundo, y fracciones III, V; 124, 128, 133 y 136 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Del mismo modo, acusa la violación al artículo 23, punto 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con lo previsto en las Directrices Internacionales sobre Descentralización y Fortalecimiento de las Autoridades Locales, expedidas por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, así como con la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles, aprobada el 20 de octubre de 2016, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (HABITAT III), en el marco del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

TERCERO.—Conceptos de invalidez. La parte actora formuló los conceptos de invalidez que estimó pertinentes, los cuales, de forma resumida, se enuncian a continuación:

Primero. Violación a los principios de división de Poderes, de articulación de los órdenes de gobierno en el sistema federalista, de forma de gobierno, de autonomía municipal y de supremacía constitucional

En el primer concepto de invalidez, el Municipio actor realiza diversas reflexiones en torno a los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa; sobre los principios del sistema federal, de nuestra forma de gobierno, de la división y del equilibrio que debe prevalecer en el ejercicio del poder público; sobre el sistema constitucional de concurrencia y sus modalidades en materia de asentamientos humanos en el contexto del sistema federal y nuestra forma de gobierno; sobre la autonomía del Municipio en el contexto de nuestro sistema federal y forma de gobierno, en relación con la concurrencia de los tres niveles de gobierno en materia de asentamientos humanos, para luego exponer diversas violaciones constitucionales que, considera, deben concluir con la invalidez de la Ley General de Asentamientos Humanos, las cuales divide en ocho apartados:



Apartado A

El Congreso de la Unión se extralimitó en el ejercicio de la facultad que le concede el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; vulnerando la forma de Estado Federal, ya que ejerció tal prerrogativa sin satisfacer los principios de certeza y seguridad jurídica, ni de razonabilidad y proporcionalidad jurídica, para justificar la restricción de las competencias constitucionales que tienen los Estados y Municipios en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano en lo que concierne a su régimen interior.

Cita los artículos 1o., 3o., fracciones XII, XIX, XXXVI, XXXVIII, XXXIX y XL; 4o., fracciones I, II, III, IV, V, VI y X; 5o., 7, 10, fracciones I, II, IV, VIII, XIII, XIV, XV, XVI y XXII; 11, fracciones I, III, y XVII; 22, 23, párrafos primero, fracciones I, II, III, IV y V, segundo y cuarto; 24, párrafo primero; 25, párrafo primero, y la fracción III del párrafo segundo; 28, párrafo primero; 29, párrafo primero, fracciones I, II y III; 34, fracciones IV y VI; 37, fracciones I, V y VI, así como su último párrafo; 38, 52, fracciones I y VII; 53, fracción VI; 59, párrafos primero, segundo y tercero, fracciones I, II, incisos a), b) y c); 60, fracción IX; 71, fracción III; 76, párrafo primero; 93, fracción I; y artículos transitorios primero; segundo; tercero y quinto, para señalar lo siguiente:

El Congreso de la Unión, al ejercer la facultad que le confiere el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución General, abandonó por completo el enfoque y las premisas fundamentales de la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos, publicada el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres.

La nueva Ley General de Asentamientos Humanos impone a nivel nacional un único modelo de desarrollo urbano, donde se produce la desregulación del sector inmobiliario para maximizar las utilidades o beneficios económicos de las inversiones que se realizan en este sector de la economía, en perjuicio del orden público y el interés social.

La ley impugnada no se limita a fijar normas básicas para ordenar el uso del territorio, ni los asentamientos humanos, o la concurrencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, sino que regula de forma amplia,



detallada y sistemática la manera en que todos los Estados y Municipios del país deberán ejercer sus facultades de planeación, situación que produce un estado de vulnerabilidad política y jurídica en perjuicio de los Estados de la República y de sus Municipios, en cuanto al libre desarrollo de sus facultades en esta materia.

Esta intención rebasa los límites de la función constitucional delegada al Poder Legislativo Federal, pues obliga a flexibilizar y no limitar la mezcla de usos de suelo y la densificación en sus centros de población, lo que vulnera el ámbito de libertad y certeza jurídica que los Estados y Municipios deben disfrutar conforme al sistema federal.

Sin que se óbice a lo anterior el hecho de que, en materia de asentamientos humanos, exista concurrencia de los tres órdenes de gobierno, pues la delimitación competencial de las facultades concurrentes de la Federación, Estados y Municipios en la materia de asentamientos humanos, se debe definir bajo un criterio que atienda al tipo de decisión y al nivel apropiado de gobierno al que debería corresponder la adopción de ese tipo de decisión, bajo los principios y los fines del sistema federal y de nuestra forma de gobierno.

La nueva Ley General de Asentamientos Humanos transgrede esos principios, porque habiéndose reconocido en la Constitución Federal que los Ayuntamientos tienen el carácter de órganos de gobierno, la potestad normativa que les ha sido conferida en materia de asentamientos humanos implica que, desde el punto de vista constitucional, puedan hacer una aportación normativa propia y significativa que responda a sus distintas necesidades y realidad social, a fin de desarrollar y ajustar a su propio entorno las bases normativas que establezcan las Legislaturas Estatales, en todo aquello que esté orientado a atender las necesidades particulares del Municipio, de acuerdo a sus características políticas, sociales, económicas, biogeográficas, urbanísticas, etcétera.

En la inteligencia de que la nueva Ley General de Asentamientos Humanos excede por mucho los límites de su objeto constitucional, que se establece en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución General, pues apartándose del aspecto puramente normativo de la distribución de competencias y de la definición de los conceptos básicos que armonicen y den homogeneidad al sistema



nacional en su conjunto, se arroga la atribución de uniformar y desarrollar funciones, que en estricto rigor técnico y jurídico, corresponden al ámbito de la planeación del desarrollo urbano de cada Estado y Municipio, al regular al detalle, las estrategias, fines y objetivos que deben contener por igual, todos los planes estatales, municipales o de centro de población, sin considerar las necesidades particulares de cada Estado y Municipio del país.

Mientras que la Ley General de Asentamientos Humanos restringe y anula el ámbito de libertad política y jurídica de los Estados y Municipios, también reduce la participación ciudadana al mero análisis y reflexión de la problemática urbana, por lo que ahora los ciudadanos no pueden hacer, ni exigir a las autoridades locales, propuestas significativas en aspectos relevantes como la determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, ni la construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social y popular, en comparación con los previstos en la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos.

A lo anterior, debe agregarse la infortunada decisión de excluir la participación ciudadana en la vigilancia del cumplimiento de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano, así como la posibilidad de proponer la modificación de estos instrumentos.

Por si ello no fuera suficiente, la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, desvirtúa y desnaturaliza la denuncia administrativa en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, pues ahora este instrumento de participación ciudadana ya no es un mecanismo de coadyuvancia entre ciudadanía y autoridades administrativas competentes, principalmente municipales, para el control de legalidad de las acciones en materia de desarrollo urbano, sino que se ha convertido en un instrumento que conducirá a una intermediación estéril, pues la ley impugnada impide que las autoridades administrativas competentes en la materia ordenen y ejecuten por sí y ante sí, medidas de seguridad como suspensiones y clausuras, o sanciones equivalentes, pues la misma ley omite conceder facultades a la Federación o las entidades federativas para dotar a la mencionada instancia de "procuración de ordenamiento territorial" a través de una ley diversa, de las atribuciones necesarias para proceder a la inspección,



control y vigilancia necesarias para suspender y clausurar obras o usos de suelo o de edificación ilegales.

Al condicionar la Ley General de Asentamientos Humanos el ejercicio de las potestades normativas y administrativas de los Estados y Municipios en materia de asentamientos humanos, mediante diversas normas que, **en su conjunto imponen** la obligación de flexibilizar y promover los usos de suelo mixtos, la densificación de construcciones, así como la prohibición expresa y categórica de separar los usos de suelo residencial, comerciales y centros de trabajo, es evidente que los Estados y Municipios son convertidos en meros aplicadores de las decisiones del Congreso de la Unión, bajo un espíritu de desregulación de las acciones de los particulares en materia de desarrollo urbano.

Apartado B

El Congreso de la Unión se extralimitó en el ejercicio de la facultad que le concede el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; vulnerando la forma de Estado Federal, ya que ejerció tal prerrogativa sin satisfacer los principios de certeza y seguridad jurídica, y de razonabilidad y proporcionalidad jurídica, para justificar la restricción de las competencias constitucionales que tienen los Estados y Municipios en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano en lo que concierne a su régimen interior.

La violación a dichos principios por la Ley General de Asentamientos Humanos, se produce a través de la imposición de un nuevo esquema normativo donde predomina el vacío de significado jurídico y político respecto de la importancia de las facultades que, constitucionalmente corresponden a los Estados y Municipios en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, en lo que a su régimen interior se refiere; de tal forma que la restricción y anulación que se reclama de esas competencias constitucionales, se deriva del cambio de contenido normativo y de la eliminación de las categorías normativas construidas a lo largo de cuarenta años de evolución legislativa.

Señala que a lo apuntado en su apartado A, hay que agregar que la Ley General de Asentamientos Humanos, no sólo busca imponer y detallar las estra-



tegiás fundamentales de un modelo de planeación urbana, sino también eliminar cualquier posibilidad de que Estados y Municipios puedan desarrollar su potestad normativa, eligiendo alternativas que respondan a sus necesidades particulares, de acuerdo a sus características políticas, sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, urbanísticas, etcétera.

El hecho de que la nueva Ley General de Asentamientos Humanos abrogara la anterior Ley General de Asentamientos Humanos y no recogiera en ninguna de sus disposiciones, el catálogo de estrategias que se reconocían en el artículo 3o. de la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos, constituye un signo claro de que a los actuales integrantes del Congreso de la Unión, no les interesó proporcionar a los tres ámbitos de gobierno un abanico de posibilidades para desarrollar sus potestades normativas y administrativas en el marco de la libertad indispensable para atender sus necesidades particulares, de acuerdo a sus características políticas, sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, urbanísticas, etcétera.

La intención de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos de obligar a los Estados y Municipios a flexibilizar y promover usos de suelo mixtos, la densificación de construcciones, así como prohibirles expresa y categóricamente a separar los usos de suelo residencial, comercial y centros de trabajo, impide a los Estados y Municipios evaluar dicha estrategia mediante la vinculación de ese modelo de planeación urbano con el bienestar social de la población, o procurar la distribución equilibrada y sustentable de los centros de población, así como de las actividades económicas.

Lejos de permitir la nueva Ley General de Asentamientos Humanos que los Estados y Municipios puedan fomentar centros de población de dimensiones medias o la descongestión de las zonas metropolitanas, así como la protección del patrón de asentamientos humanos, en dicha ley se busca la consolidación de todos los centros de población, lo cual soslaya las necesidades particulares de cada centro de población.

Sin que sea óbice a lo anterior el supuesto espíritu de consagrar y hacer efectivos los derechos y principios que ahora se reconocen en el artículo 4 de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, pues muchos de esos prin-



cipios ya se encontraban reconocidos de forma implícita en la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos.

Por ello resulta inconstitucional que la ley impugnada no prevea o impida a los Estados y Municipios establecer el ordenado aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria en los centros de población y regular el mercado de los terrenos y el de la vivienda de interés social y popular; porque precisamente ello implica claudicar en la consecución de los objetivos que se establecen en el tercer párrafo del artículo 27 constitucional.

El hecho de que en la nueva Ley General de Asentamientos Humanos se abandone el catálogo de estrategias del artículo 3o. de la abrogada ley general de la materia, no sólo restringe y anula el marco de libertad para que Estados y Municipios puedan desarrollar sus potestades normativas y administrativas en la materia, sino que contraviene el principio de universalidad en la toma de decisiones normativas.

Así, al contravenir la nueva Ley General de Asentamientos Humanos dicho principio, en cuanto la eliminación de las estrategias de que se podían valer los distintos ámbitos normativos; impidiendo además que las Legislaturas Estatales expidan normas que salvaguarden la adecuada mezcla de usos de suelo; que los Municipios establezcan en la zonificación de sus territorios los usos y destinos permitidos, así como las densidades de población y construcción; obligando, por el contrario, a los Estados y Municipios a flexibilizar y promover los usos de suelo mixtos, la densificación de construcciones, así como prohibiéndoles expresa y categóricamente que separen los usos de suelo residencial, comercial y de centros de trabajo, resulta claro que la ley impugnada produce un vacío de contenido normativo que impide que Estados y Municipios puedan cumplir, en el ámbito de sus atribuciones, los principios y objetivos previstos en los artículos 25, 26, apartado A y 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal.

Por ende, hay que añadir lo expresado en el apartado anterior, donde se precisó que la ley impugnada reduce la participación ciudadana al mero análisis y reflexión de la problemática urbana, en la medida en que ahora impide a los ciudadanos exigir a las autoridades locales, propuestas significativas en aspectos relevantes como la determinación y control de la zonificación, usos y destinos de



áreas y predios de los centros de población, ni la construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social y popular, en comparación con los derechos que comprendía la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos.

A lo anterior, debe agregarse la infortunada decisión de excluir de la participación ciudadana en la materia, en la vigilancia del cumplimiento de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano, así como la posibilidad de proponer la modificación de estos instrumentos.

También la Ley General de Asentamientos Humanos desvirtúa y desnaturaliza la denuncia administrativa en materia de asentamientos humanos, pues ahora este instrumento de participación ciudadana ya no es un mecanismo de coadyuvancia entre ciudadanía y autoridades administrativas competentes, principalmente municipales, para el control de legalidad de las acciones en materia de desarrollo urbano.

Otro ejemplo de la estrategia de vaciar de contenido significativo el ejercicio de las potestades normativas y administrativas conferidas a los Estados y Municipios, es la modificación de los conceptos de centro de población, conservación, espacio edificable, ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, zona metropolitana y zonificación secundaria, así como las diferencias sustanciales que guarda la nueva Ley General de Asentamientos Humanos con la abrogada Ley General de la materia.

Es evidente que al vaciar de contenido significativo la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, el ejercicio de las potestades normativas y administrativas conferidas a los Estados y Municipios, se provoca un deficiente o incorrecto desempeño de los poderes del Estado de Nuevo León y de los Ayuntamientos de sus Municipios, con lo cual se transgrede el principio de división de poderes.

Apartado C

El Congreso de la Unión se extralimitó en el ejercicio de la facultad que le concede el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; vulnerando la forma de Estado Federal, ya que ejerció tal



prerrogativa sin satisfacer los principios de certeza y seguridad jurídica, ni de razonabilidad y proporcionalidad jurídica, para justificar la restricción de las competencias constitucionales que tienen los Estados y Municipios en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano en lo que concierne a su régimen interior.

Cita los artículos 1, fracciones I, II y III; 3, fracciones VII, XIV, XXXII y XXX-VII; 4, fracción IV; 5; 7; 8, fracciones I, II, IV, VI, VII, X, XI, XIX, XX, XXI, XXIV, XXVII, XXVIII y XXX; 9; 10, fracciones I, II, IV, VIII, XIII, XIV y XX; 11, fracciones I, XVII y XIX; 16, fracciones V, VI, VII, IX, X, XI y XIII; 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29, párrafo primero, fracciones I, II y III; 33, 35, 36, 37, fracciones I, III, IV, V y VI, así como su último párrafo; 38, 46, 59, párrafos primero y segundo; 60, fracciones VI, VII y IX; 105, 106, párrafo primero, fracciones I, II, III y IV; y 117, así como los artículos transitorios primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo y noveno, todos de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Como se puede advertir de la transcripción de los artículos citados, la ley impugnada produce un efecto de concentración o centralización de las decisiones del poder público en las autoridades legislativas y administrativas del Gobierno Federal, contrario al espíritu que llevó a diseñar en la Constitución el régimen federal y municipalista, porque además de imponer a todos los Estados y Municipios del país un mismo modelo de desarrollo urbano, permite que se generen intromisiones o relaciones de dependencia y subordinación de los Estados y Municipios a los órganos del Gobierno Federal, que resultan contrarios al espíritu de descentralización política y autonomía que inspira el régimen federal y municipal.

En el contexto legal que surge con la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, bajo la supuesta idea de fijar criterios que permitan la existencia de una efectiva congruencia, coordinación y participación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, la ley impugnada establece o modifica esquemas de articulación, instrumentos normativos, mecanismos de gestión e instancias de decisión que permiten que el Poder Ejecutivo Federal (1) se inmiscuya o interfiera en cuestiones propias de los Gobiernos de los Estados y de sus respectivos Municipios; (2) que el Poder Ejecutivo Federal impida a los gobiernos estatal y municipal, tomar decisiones o actúe de manera autónoma



en cuestiones que, por su trascendencia o por previsión constitucional expresa, deben quedar reservados al ámbito de sus respectivos órganos de gobierno; y (3) que los órganos de gobierno de los Estados y Municipios no sólo no puedan desarrollar cabalmente sus funciones constitucionales, sino que además deben someterse a la voluntad del Gobierno Federal.

Además de lo señalado en los apartados anteriores, hay que agregar que la Ley General de Asentamientos Humanos permite que los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federal puedan: (1) expedir lineamientos en materia de equipamiento, infraestructura, medio ambiente y vinculación con el entorno, a los que deberán sujetarse las acciones que se realicen en materia de uso o aprovechamiento del suelo, así como de vivienda, cuando sean financiadas con recursos federales; (2) participar en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas a que se refiere la propia ley; (3) prever el mecanismo que coadyuve, asesore y en su caso represente los intereses de los habitantes ante cualquier autoridad administrativa o jurisdiccional; (4) expedir y vigilar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas que tendrán por objeto establecer lineamientos, criterios, especificaciones, técnicas y procedimientos para garantizar las medidas adecuadas para el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y desarrollo metropolitano; y (5) impulsar programas que propicien la uniformidad de trámites, permisos y autorizaciones en la materia.

Se estima que habilitar al Gobierno Federal para expedir lineamientos en materia de equipamiento, infraestructura, medio ambiente y vinculación con el entorno, a los que deberán sujetarse las acciones que se realicen en materia de uso o aprovechamiento del suelo, así como de vivienda, por el solo hecho de que se encuentren financiadas con recursos federales, resulta violatorio del sistema constitucional de concurrencia en la materia de desarrollo urbano, en la medida en que el origen de los recursos financieros que sean utilizados para llevar a cabo el tipo de acciones en las materias apuntadas, no constituye un criterio de validez suficiente para otorgar y desarrollar la potestad administrativa en el sentido que previene el artículo 8, fracción IV, de la ley impugnada, pues con independencia del origen de los recursos financieros, toda acción urbana debe cumplir con las disposiciones de cada legislación estatal o de la respectiva reglamentación municipal en materia de equipamiento, infraestructura, medio ambiente y vinculación con el entorno.



Por otro lado, la norma que establece la participación de la Federación en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas a que se refiere la propia ley; resulta inconstitucional si dicha norma no pertenece a un ordenamiento estatal que corresponda en cada caso particular, o si no proviene de un convenio de coordinación entre las partes interesadas, cuando se trata de una zona metropolitana o conurbada localizada dentro de una sola entidad federativa; porque en esta hipótesis la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas constituye una cuestión concerniente al régimen interior de una entidad federativa y de los Municipios que pertenezcan a dicha zona; y, por ende, que el órgano legislador federal se arroge la facultad de participar en su identificación, delimitación y planeación, implica darse a sí mismo la facultad de inmiscuirse a interferir en la toma de decisiones que solamente afectan a las comunidades de una región o conjunto de localidades estrechamente vinculadas, contrario a los principios del federalismo cooperativo que inspiran nuestro sistema constitucional de concurrencia.

Nótese que la fracción VI del artículo 115 constitucional sólo reconoce la legitimidad de la intervención de la Federación en las cuestiones que atañan a una zona metropolitana o conurbada cuando éstas se sitúen en territorios municipales de dos o más entidades federativas.

Por lo tanto, si en la especie los artículos 3, fracción XIV; 8, fracción XI; 9, párrafo primero; 10, fracciones XIII y XVI; 11, fracción VI; 24, fracción I; 26, fracción VII; 33, 35 y 36 de la ley impugnada otorgan a la Federación la facultad de inmiscuirse en los asuntos internos de una entidad federativa, sin ponderar bajo el principio de igualdad el deber de respeto que siempre debe existir entre los distintos niveles de gobierno y sus respectivos ámbitos normativos, conforme a los principios que integran el sistema federal como forma de organización política, resulta inconcuso que el Congreso de la Unión transgrede nuestro Pacto Fundamental.

Lo mismo ocurre con la facultad dada por el Congreso de la Unión así mismo (artículos 8, fracción XVIII, 105 y cuarto transitorio), de prever el mecanismo que coadyuve, asesore y en su caso represente los intereses de los habitantes ante cualquier autoridad administrativa o jurisdiccional, ampliando las



facultades de la Procuraduría Agraria para la defensa de los derechos humanos vinculados al ordenamiento territorial; porque al margen de que no existe ninguna previsión constitucional expresa que permita admitir que la concurrencia en materia de asentamientos humanos habilita al Congreso de la Unión para conferir al Poder Ejecutivo Federal el ejercicio de facultades de procuración o de tutela de los derechos de los habitantes que surgen en el ámbito normativo que corresponde a los gobiernos estatales o municipales cumplir y hacer cumplir; no puede soslayarse que las relaciones normativas que articulan los distintos ámbitos de gobierno deben respetar los principios de solidaridad y subsidiariedad, así como de coordinación y respeto a la autonomía de cada ámbito de gobierno.

También resulta inconstitucional la habilitación legal que el Congreso de la Unión concede al Poder Ejecutivo Federal, para expedir y vigilar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas en materia de asentamientos humanos, y cuyo objetivo general se refiere al establecimiento de lineamientos, criterios, especificaciones técnicas y procedimientos para, supuestamente, garantizar las medidas adecuadas para el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y desarrollo metropolitano. El artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución General no autoriza al Congreso de la Unión que delegue la función constitucional, que a su vez le fue delegada por el Poder Reformador, para que el Poder Ejecutivo Federal expida las normas que tengan por objeto establecer lineamientos, criterios, especificaciones técnicas y procedimientos para, supuestamente garantizar, las medidas adecuadas para el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y desarrollo metropolitano.

En tal virtud, las normas del Congreso de la Unión que habilitan al Poder Ejecutivo Federal, particularmente a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, para expedir y vigilar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas en materia de asentamientos humanos, y cuyo objeto general se refiere al establecimiento de lineamientos, criterios, especificaciones técnicas y procedimientos para, supuestamente, garantizar las medidas adecuadas para el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, resultan contrarias a los principios de nuestro sistema federal y forma de gobierno.



Además, no debe perderse de vista que las materias sobre las cuales pueden dictarse normas oficiales mexicanas, según la ley impugnada, se refieren a cuestiones estrechamente relacionadas con los servicios públicos cuya prestación la Constitución Federal atribuye al gobierno municipal, o bien, que se encuentran reservadas por disposición constitucional a la celebración de convenios entre autoridades de diferente ámbito normativo, bajo los principios de solidaridad, cooperación y subsidiariedad.

Por ejemplo, habilitar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, para expedir y vigilar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas en materia de la estructura de la red de vialidades primarias en los asentamientos humanos, centros de población y sus áreas de crecimiento, y para las obras de cabecera y la movilidad urbana, implica permitir que la citada dependencia federal pueda inmiscuirse en el desarrollo de funciones municipales o en la prestación de servicios públicos municipales, así como crear relaciones de dependencia e, inclusive, de subordinación en perjuicio de los Municipios.

De igual manera, habilitar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, para expedir y vigilar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas en materia de custodia y aprovechamiento de las zonas de valor ambiental no urbanizables, incluyendo las primeras dunas de las playas, vado de ríos, lagos y vasos reguladores de agua; implica que apartándose del respeto de la autonomía municipal, ya no será necesario utilizar los instrumentos de coordinación política y jurídica que establecen los artículos 115 y 116, fracción VII, de la Constitución Federal, en una cuestión que precisamente se encuentra contemplada en los incisos g) e i) de la fracción V del artículo 115 constitucional.

Asimismo, habilitar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, para expedir y vigilar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas en materia de homologación de terminología para la jerarquización de espacios públicos y equipamientos en los Planes o Programas de Desarrollo Urbano, o bien, de contenidos, metodologías y expresión gráfica para la elaboración de los planes y programas en la materia, y los criterios para su actualización con una visión de largo plazo; implica también una falta de respeto a la autonomía municipal, ya que no es necesario expedir normas que subordinen a las autoridades estatales o municipales en tales cuestiones, si la propia Constitución



Federal establece instrumentos políticos y jurídicos que permiten acordar las medidas que resulten más convenientes para la conciliación de los intereses de las comunidades de un Municipio o de una entidad federativas, con los del resto de las comunidades que integran la Nación mexicana.

Por otro lado, también resultan contrarias a los principios constitucionales referidos al inicio de este apartado, las normas que se refieren a impulsar programas que propicien la uniformidad de trámites, permisos y autorizaciones en la materia; pues los fines que se buscan alcanzar mediante los referidos programas, deben procurarse mediante los instrumentos que la Constitución Federal autoriza, como lo son los convenios de coordinación o de colaboración.

En otro tema, causa agravio el hecho de que en el contexto de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, se prevea en los artículos 8, fracción XVIII; 60, fracción VI y 117, (1) que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, pueda formular recomendaciones para el cumplimiento de la política territorial de los asentamientos humanos y de los convenios y acuerdos que suscriban las autoridades pertenecientes al Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en materia de desarrollo regional y urbano, así como determinar en su caso, las medidas correctivas procedentes; (2) que se obligue a la Legislatura Estatal a establecer como requisito para expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, retotificaciones, condominios y para cualquier otra acción urbanística, la simplificación de las autorizaciones, permisos o licencias de las autoridades locales, atendiendo a las recomendaciones que se emitan en términos del artículo 147 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; y (3) que la mencionada dependencia federal pueda hacer del conocimiento público su incumplimiento y aplicar las medidas correctivas por el hecho de que no se atiendan las recomendaciones a que se refiere esta ley.

Lo anterior, porque es evidente que el otorgamiento de esas facultades incumple con los principios que rigen las relaciones entre los distintos ámbitos de gobierno, además de ser incompatible con el principio democrático que rige nuestra forma de gobierno, pues se conceden al Gobierno Federal prerrogativas que lo sitúan por encima de los gobiernos estatales y municipales.



Apartado D

El Congreso de la Unión se extralimitó en el ejercicio de la facultad que le concede el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; vulnerando la forma de Estado Federal, ya que ejerció tal prerrogativa sin satisfacer los principios de certeza y seguridad jurídica, ni de razonabilidad y proporcionalidad jurídica, para justificar la restricción de las competencias constitucionales que tienen los Estados y Municipios en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano en lo que concierne a su régimen interior.

Se estima inconstitucional que la nueva Ley General de Asentamientos Humanos prevea la existencia del instrumento normativo denominado "Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial", a la par de otro ordenamiento de carácter normativo que se denomina "Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano".

Es importante señalar que el instrumento denominado Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial y sus modificaciones, son aprobados por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal, conjuntamente con el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y no es de carácter flexible, pues según el artículo 25 de la Ley General de Asentamientos Humanos, su visión debe tener un horizonte a veinte años del desarrollo nacional, y sólo podrá ser revisado y, en su caso, actualizado cada seis años o cuando ocurran cambios profundos que puedan afectar la estructura territorial del país.

Su contenido debe orientar la delimitación y las características de las zonas metropolitanas estratégicas del país, plantear medidas para el desarrollo sustentable de las regiones del país en función de sus recursos naturales, de sus actividades productivas y del equilibrio entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales, así como proponer lineamientos para la dotación de infraestructura, equipamientos e instalaciones fundamentales para el desarrollo de las regiones del país.



Del análisis de la Ley General de Asentamientos Humanos se puede advertir que el Gobierno Federal puede participar en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas del país, sin importar si sólo se encuentran en el territorio de una sola entidad federativa, mientras que el mismo Gobierno Federal, conjuntamente con el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expide la denominada Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, la cual indudablemente afectará las zonas metropolitanas del país por los alcances que tendrá la definición de los aspectos señalados en el párrafo anterior.

Causa agravio que las normas que definen que la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial sea un instrumento de carácter no flexible, es decir, que sólo pueda ser revisado y, en su caso, actualizado cada seis años o cuando ocurran cambios profundos que puedan afectar la estructura territorial del país, pues esta característica atenta contra el principio de dinamismo que reconoce nuestro sistema federal como forma de organización estatal; y si este instrumento normativo puede abordar asuntos que se contraigan a una sola entidad federativa y a los Municipios que integran una zona metropolitana estratégica dentro del territorio de la misma entidad, resulta inconcuso que bajo los principios de solidaridad y federalismo cooperativo, las cuestiones relativas a las comunidades de una región o de algunas localidades ubicadas dentro de una misma entidad federativa, no deberían quedar enmarcadas dentro de una estrategia nacional, porque en ese supuesto, asuntos que correspondería abordar eficazmente a las autoridades políticas de esa categoría de comunidades (estatales y municipales), se verían impedidas de desarrollar de manera efectiva sus atribuciones en la materia de asentamientos humanos.

De hecho, los detalles de los asuntos de relevancia regional o local no deberían ser abordados en una estrategia nacional, bajo el principio de que la delimitación competencial de las facultades concurrentes de la Federación, Estados y Municipios en la materia de asentamientos humanos, particularmente la definición de los alcances de la autonomía estatal y municipal en lo que concierne a su régimen interior, frente a la función constitucional delegada al Congreso de la Unión para determinar la concurrencia de los tres ámbitos de gobierno, se debe definir bajo un criterio que atienda al tipo de decisión y al nivel apropiado.



do de gobierno al que debería corresponder la adopción de ese tipo de decisiones, bajo los principios y conforme a los fines del sistema federal.

Además, el hecho de que la nueva Ley General de Asentamientos Humanos prevea la existencia de la "Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial", a la par de otro ordenamiento de carácter normativo que se denomina "Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano" resulta inconstitucional, porque a partir de lo dispuesto en el artículo 26 de dicha ley se puede advertir que el "Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano" debe contener todo lo que concierna a la estrategia nacional para el adecuado desarrollo urbano.

En efecto, las fracciones II, IV, V, VII, VIII, IX, X, XI, y XII del artículo 26 de la Ley General de Asentamientos Humanos, permiten comprender que todo lo que se refiere a una política o estrategia nacional, debe estar contenida en el instrumento de carácter normativo denominado "Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbano", el cual además estará sometido permanentemente a un proceso de control y evaluación, de tal suerte que la previsión del instrumento normativo denominada "Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano" resulta incongruente y sólo provoca una falta de certeza y un estado de inseguridad jurídica sobre los alcances y la eficacia de ambos instrumentos, sobre todo considerando la inflexibilidad de la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial.

Por otro lado, resulta inconstitucional que, en el trámite del procedimiento de aprobación o modificación del proyecto de "Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial" sólo se prevea su puesta en consulta con los Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, habida cuenta que la ley impugnada no salvaguarda el principio democrático que constituye uno de los pilares de nuestra forma de gobierno, donde los Municipios constituyen la base de la descentralización política y jurídica de las entidades federativas.

Luego, el hecho de que la ley impugnada prevea que la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial deberá orientar la delimitación y caracterización de las zonas metropolitanas estratégicas, plantear medidas para el desarrollo



sustentable de las regiones del país en función de sus recursos naturales, de sus actividades productivas y del equilibrio entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales, así como proponer lineamientos para la dotación de infraestructura para el desarrollo de las regiones del país, implica que el contenido de ese instrumento normativo afectará la vida de todos los Municipios del país.

Esta situación obliga a que en la etapa de consulta del proyecto de Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial sea garantizado el derecho de cada ámbito de gobierno a ser escuchado por medio de sus representantes democráticamente elegidos, bajo el sistema de representación que la Constitución Federal establece.

Por ende, si en la Ley General de Asentamientos Humanos no se garantiza de alguna manera justa y equitativa que todos los Municipios del país puedan ser escuchados durante la consulta de la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, conjuntamente con los titulares de los órganos primarios de los gobiernos de los Estados que sean elegidos por la vía democrática, resulta incuestionable que tal situación vulnera nuestro sistema federal y forma de gobierno.

En otro aspecto, son también inconstitucionales los artículos 8, fracción XXVII; 14, 15, 16, 17 y 18 de la Ley General de Asentamientos Humanos, porque la integración del denominado Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano no cumple ni salvaguarda el principio democrático, ni la forma representativa de gobierno.

Aunque el artículo 14 de la Ley General de Asentamientos Humanos establece que el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano es una instancia de carácter "consultivo" de conformación plural y de participación ciudadana para la consulta, asesoría, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales en la materia, no puede soslayarse que dicho consejo desarrollará funciones de autoridad federal al aprobar conjuntamente con la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, así como ejercer las facultades que le concede el artículo 16 de la ley impugnada, y si se toma en cuenta lo previsto en el propio



artículo 14 y el diverso numeral 15 de la ley impugnada, sobre que dicho consejo es convocado por el titular de esa secretaría y que el mismo determinará la forma de organización e integración del susodicho Consejo Nacional, resulta inconcuso que la Ley General de Asentamientos Humanos no cumple ni salvaguarda el principio democrático ni la forma representativa de gobierno.

Lo anterior, a pesar de que el artículo 15 de la ley impugnada disponga que al ejercer la facultad discrecional de determinar la integración del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, el titular de la referida secretaría deba atender a los principios de pluralidad y equidad de género, así como el régimen federal del país y la representatividad de los sectores público, social y privado; porque tal prevención no garantiza que los representantes políticos de todas y cada una de las comunidades regionales y locales se encuentren efectivamente representados.

Por ello consideramos que los requisitos mínimos para satisfacer adecuadamente el principio democrático y la forma representativa de gobierno, deben, por un lado, incluir que el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano estará integrado por todos los gobernadores de los Estados y de la Ciudad de México, o bien, por el representante que sea designado por la mayoría de la Legislatura de la entidad federativa de que se trate; así como salvaguardar que las decisiones que emanen del citado consejo, que sean de verdadera trascendencia nacional, sea aquella que resulte de la mayoría de los miembros que estén dotados de la legitimidad democrática que deriva del sistema representativo, sin perjuicio de que se prevea la obligación de valorar la opinión de los representantes de los sectores público, social y privado, entre los cuales también se deben incluir las instituciones académicas y los expertos como se dispone respecto a la integración de los Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Por otro lado, es inconstitucional que en la ley impugnada se otorguen facultades al Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para (1) evaluar y opinar respecto a los planes y programas estatales y municipales en la materia de asentamientos humanos y de desarrollo urbano, así como de los presupuestos estatales y municipales destinados a programas y acciones urbanísticas; (2) conocer y opinar de las políticas o acciones de las



instancias integrantes del propio Consejo Nacional, que ejecuten directamente o en coordinación con otras dependencias o entidades de los Estados o de los Municipios; (3) conocer y opinar sobre los lineamientos, acuerdos y normas oficiales mexicanas emitidas por la secretaría; (4) conocer y opinar los convenios de zonas metropolitanas; conocer y opinar de la creación de nuevos centros de población; (5) proponer los cambios estructurales necesarios en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, de conformidad con los análisis que se realicen en la materia, así como del marco regulatorio federal, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales; (6) proponer criterios para la planeación y ejecución de las políticas y programas de desarrollo urbano en lo regional, estatal, municipal y de las demarcaciones territoriales; y (7) solicitar y recibir información de las distintas dependencias y entidades que realizan programas y acciones de desarrollo urbano.

Esto es así, porque además de que la conformación del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano no respeta los principios y valores de nuestro Pacto Fundamental, resulta evidente que sus facultades exceden el ámbito del interés nacional, permitiéndole adentrarse al conocimiento y evaluación de asuntos de interés estatal o municipal.

Apartado E

El Congreso de la Unión se extralimitó en el ejercicio de la facultad que le concede el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; vulnerando la forma de Estado Federal, ya que ejerció tal prerrogativa sin satisfacer los principios de certeza y seguridad jurídica, ni de razonabilidad y proporcionalidad jurídica, para justificar la restricción de las competencias constitucionales que tienen los Estados y Municipios en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano en lo que concierne a su régimen interior.

Los artículos 31, 32, 33, 34, 35 36, fracción I, 38 y 44 de la Ley General de Asentamientos Humanos establecen que en las zonas metropolitanas o de conurbación existirá una Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación, que estará integrada por representantes de la Federación, de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios que integren la zona de que se trate. Se re-



conoce que dichas zonas pueden comprender el territorio de una sola entidad federativa, o bien, de dos o más de ellas. En el segundo caso, se denominan zonas interestatales.

Entre las facultades de la llamada Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación, se encuentran las de formular y aprobar el programa de ordenación de la zona metropolitana, así como gestionar y evaluar su cumplimiento, programa al cual se tendrán que sujetar los Municipios en cuanto a la formulación y aprobación de sus respectivos planes municipales, de centro de población o planes parciales

Asimismo, las disposiciones mencionadas revelan que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano deberá emitir lineamientos a través de los cuales establecerá los métodos y procedimientos para medir y asegurar que los proyectos y acciones vinculados con políticas, directrices y acciones de interés metropolitano, cumplan con su objetivo de cobertura, y guarden congruencia con los distintos niveles y ámbitos de planeación.

Pues bien, es de estimarse que los artículos 31, 32, 33, 34, 35 36, fracción I, 38 y 44 de la Ley General de Asentamientos Humanos, son contrarios a los fines del sistema federal, porque amplían de manera excesiva los Poderes y oportunidades de la Federación para interferir en cuestiones de carácter local.

Además, la Ley General de Asentamientos Humanos resulta inconstitucional porque rompe el equilibrio institucional de pesos y contrapesos, al conceder a la Federación el poder de dictar unilateralmente normas que establezcan los métodos y procedimientos para evaluar los proyectos y acciones de interés metropolitano, cuando ha quedado establecido que una zona de este tipo puede quedar contenida dentro del territorio de una sola entidad federativa, situación por lo que resulta ilegítimo que los poderes que representan a la comunidad nacional, puedan determinar el destino de una comunidad regional o local, o que puedan evaluar el cumplimiento de normas que pertenezcan a un ámbito distinto de planeación, en un contexto donde debe prevalecer el interés de las comunidades a las que se contraerán las consecuencias de las acciones relativas, si éstas no tienen trascendencia nacional.



Por otro lado, el hecho de que en la Ley General de Asentamientos Humanos se otorgue a una comisión de representantes de los tres niveles de gobierno la facultad de formular y aprobar los planes o programas de ordenación de una zona metropolitana o de conurbación, sin garantizar que la integración de dicha Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación respete el principio democrático de gobierno y nuestro sistema federal y de descentralización política y administrativa al nivel municipal, contraviene los principios de certeza y seguridad jurídica, la ley impugnada omite precisar de forma clara y precisa la manera en que cada nivel de gobierno designará a sus representantes en esa comisión.

En ese orden de ideas, debe recordarse que el artículo 115, fracción I, párrafo primero, de la Constitución Federal establece que las competencias constitucionales que se otorgan en la misma a favor de los Municipios serán ejercidas de forma exclusiva por el Ayuntamiento. Por lo tanto, si para la integración de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación no se prevé la participación de los presidentes municipales de aquellos Municipios que integren la respectiva zona metropolitana o de conurbación, por lo menos debe señalar que los representantes a que se refiere deben ser nombrados por la mayoría de los integrantes del Pleno de los Ayuntamientos.

Ahora bien, el hecho de que la Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación esté integrada por representantes de los tres niveles de gobierno, no es una razón suficiente para que la Ley General de Asentamientos Humanos soslaye la intervención de los Ayuntamientos involucrados en una zona metropolitana o conurbada en la aprobación definitiva de los instrumentos normativos que emitan, porque siendo un principio constitucional que las competencias que se otorgan a favor de los Municipios deben ser ejercidas de forma exclusiva por el Ayuntamiento, es indudable que el proyecto de plan o programa que formulen los representantes de cada nivel de gobierno como miembros de la mencionada Comisión debe contar una vez agotado el periodo de consulta pública, con la aprobación definitiva de todos los Ayuntamientos de los Municipios involucrados.

Apartado F

El Congreso de la Unión se extralimitó en el ejercicio de la facultad que le concede el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Esta-



dos Unidos Mexicanos; vulnerando la forma de Estado Federal, ya que ejerció tal prerrogativa sin satisfacer los principios de certeza y seguridad jurídica, ni de razonabilidad y proporcionalidad jurídica, para justificar la restricción de las competencias constitucionales que tienen los Estados y Municipios en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano en lo que concierne a su régimen interior.

En el **artículo 75, fracción VI de la Ley General de Asentamientos Humanos**, establece que los espacios públicos destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, no podrán ser destinados a otro uso, situación que contraviene la autonomía municipal, en lo que se refiere a la libre administración de sus bienes; así como respecto de la potestad de aprobar y administrar la zonificación y los usos del suelo, con el propósito de cumplir con los fines del artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal.

Lo anterior, porque anula de forma absoluta las facultades constitucionales que tiene el Municipio respecto a la libre disposición y administración de sus bienes inmuebles, así como para formular, aprobar y administrar la zonificación y sus planes de desarrollo urbano municipal, y de autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 115, fracciones II, inciso b); y V, incisos a) y d) y último párrafo, de la Constitución Federal.

Apartado G

El Congreso de la Unión se extralimitó en el ejercicio de la facultad que le concede el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; vulnerando la forma de Estado Federal, ya que ejerció tal prerrogativa sin satisfacer los principios de certeza y seguridad jurídica, ni de razonabilidad y proporcionalidad jurídica, para justificar la restricción de las competencias constitucionales que tienen los Estados y Municipios en materia de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano en lo que concierne a su régimen interior.



El artículo 71, fracción III, de la Ley General de Asentamientos Humanos, establece que las políticas y programas de movilidad deberán promover los usos de suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en la alturas y densidades de edificaciones **y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.**

Estimamos que resulta inconstitucional la norma que obliga a evitar requerir cajones de estacionamiento las acciones urbanas que, por sus características, generen una demanda de espacios de estacionamiento.

Resulta inconstitucional que una ley de carácter general se dedique a regular detalladamente aspectos tan específicos del planeamiento urbano, porque hace nugatorias las facultades que, por disposición constitucional se encuentran reservadas a los Estados y Municipios en materia de planeación y zonificación, así como de usos y destinos del suelo.

Apartado H

El Congreso de la Unión se extralimitó en el ejercicio de la facultad que le concede el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; vulnerando la forma de Estado Federal, ya que ejerció tal prerrogativa sin satisfacer los principios de certeza y seguridad jurídica, ni de razonabilidad y proporcionalidad jurídica, para justificar la restricción de las competencias constitucionales que tienen los Estados y Municipios en materia de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano en lo que concierne a su régimen interior.

De manera particular nos inconformamos con el hecho de que la nueva Ley General de Asentamientos Humanos prive a los Estados y Municipios de la prerrogativa constitucional de imponer modalidades a la propiedad privada conforme lo dicte el interés público.

Pues bien, los artículos 3, fracción XL; 4, fracciones III y X; 5, 6 último párrafo; 7, 10, 11, 52, fracciones I y VII; 53, fracciones IV y V, y 59 de la Ley General de Asentamientos Humanos, resultan inconstitucionales, porque impiden que los Estados y Municipios impongan modalidades a la propiedad privada en su



respectivo ámbito de competencias, y además, obliga a compensar o indemnizar a los propietarios de los predios o áreas de terreno que sufran meras restricciones o limitaciones al ejercicio de su derecho de propiedad, confundiendo lo que es una imposición de una modalidad al derecho de propiedad, con un acto expropiatorio.

En efecto, tal como se explicó con anterioridad, la ley impugnada elimina la necesidad de administrar los usos y destinos del suelo mediante usos de suelo permitidos, condicionados y prohibidos, así como las compatibilidades de los que, siendo permitidos, no son predominantes pueden estar mezclados con los predominantes, situación que en la práctica anula la posibilidad de imponer adecuadamente las modalidades a la propiedad que dicte el interés público.

Así es, teniendo presente que la determinación, administración y control de la zonificación, así como la asignación de usos y destinos y el aprovechamiento de áreas y predios de los centros de población constituyen los aspectos fundamentales de mayor importancia en el planeamiento urbano, así como en el cumplimiento y ejecución de las disposiciones relativas.

Al condicionar la Ley General de Asentamientos Humanos el ejercicio de las potestades normativas y administrativas de los Estados y Municipios en materia de asentamientos humanos, mediante diversas normas que, en su conjunto, imponen las obligaciones de flexibilizar y promover los usos de suelo mixtos, la densificación de construcciones, la prohibición expresa de no separar los usos de suelo residencial, comerciales y centros de trabajo, es evidente que los Estados y Municipios son convertidos en meros aplicadores de las decisiones del Congreso de la Unión, bajo un espíritu de desregulación de las acciones de los particulares en materia de desarrollo urbano.

A la anterior situación se añade el hecho de que la ley impugnada, al definir como "principio" de política pública el llamado "derecho a la propiedad urbana", omite precisar en la concepción los límites de este derecho, que los Estados y Municipios también pueden imponer modalidades a la propiedad privada a través de las leyes, reglamentos, planes o programas y demás disposiciones administrativas de carácter general.



Lo anterior causa agravio a los intereses que representamos porque en ninguno de los artículos 3, fracción XL; 4, fracciones III y X; 5, 6, último párrafo; 7, 10, 11, 52, fracciones I y VII; 53, fracciones IV y V, y 59 de la Ley General de Asentamientos Humanos, se precisa que los Estados y Municipios podrán limitar el ejercicio del derecho de propiedad al desarrollar sus funciones, mediante el establecimiento de usos y destinos permitidos, condicionados y prohibidos, así como disposiciones que establezcan la forma de garantizar la adecuada mezcla de usos y destinos permitidos y condicionados, o la compatibilidad entre los usos y destinos permitidos, así como las densidades de población y construcción, entre otras.

Por el contrario, al hablar de la ley impugnada en su artículo 6 de las causas de utilidad pública, en su último párrafo se hace una referencia a la indemnización por la expropiación, mientras que al hablar de la zonificación primaria en el artículo 59, establece la obligación de compensar a los propietarios por precisar las zonas de salvaguarda y derechos de vía o los polígonos de amortiguamiento industrial.

De tal suerte que una interpretación extremadamente liberal de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, significaría que la ley impugnada no sólo impide a los Estados y Municipios ejercer su atribución de imponer modalidades a la propiedad privada, sino que también se constituye en favor de los particulares un derecho a ser compensados o indemnizados, por el solo hecho de planificar el desarrollo urbano en aras de salvaguardar el interés público, conforme a los principios y fines del artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal.

Segundo. Violación a los principios de división de poderes, de articulación de los órdenes de gobierno en el sistema federalista de forma de gobierno, de autonomía municipal (en su vertiente de autotutela administrativa) y de supremacía constitucional

El Congreso de la Unión se extralimitó en el ejercicio de la facultad que le concede el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; vulnerando la forma de Estado Federal, ya que ejerció tal prerrogativa sin satisfacer los principios de certeza y seguridad jurídica, ni



de razonabilidad y proporcionalidad jurídica, para justificar la restricción de las competencias constitucionales que tienen los Estados y Municipios en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano en lo que concierne a su régimen interior.

El artículo 60, fracción VII, de la ley general impugnada establece que la ley local señalará los requisitos para las autorizaciones, licencias, o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relictificaciones, condominios y para cualquier otra acción urbanística; requisitos entre los cuales se encuentre el de definir los casos y condiciones para la suspensión y clausura de las obras en ejecución que, en todo caso dispone, deberán ser producto de resolución judicial.

Esta disposición viene acompañada de los artículos 10, fracción XX; 11, fracción XIX y 108 del mismo ordenamiento que, en esencia, pretende impedir que los Estados y Municipios puedan ejercer, respecto a los gobernados, su potestad sancionadora en materia de asentamientos humanos y de desarrollo urbano, derivado de lo que resulte del ejercicio de sus facultades de inspección, control y vigilancia.

En ese contexto, las autoridades administrativas ya no podrán imponer medidas de seguridad como suspensiones y clausuras, pues sólo cabría hacerlo como sanciones, siempre y cuando sean producto de una resolución judicial.

Con lo anterior, el Congreso de la Unión obliga a las Legislaturas Estatales a reformar las Constituciones de sus Estados y las leyes orgánicas de los Poderes Judiciales Locales, para adecuar su competencia al conocimiento de un asunto de naturaleza administrativa, donde se encuentra involucrado el ejercicio de la potestad administrativa estatal o municipal, impidiendo con ello que éstas puedan ejercer la autotutela administrativa.

Con ello, se afecta también el ámbito de competencias de los tribunales de lo contencioso administrativo, estatales y municipales que, siendo formalmente administrativos, no pueden catalogarse como órganos judiciales, razón por lo cual ya no podrán conocer de los conflictos entre la administración pública es-



tatal o municipal y los particulares, cuando las normas de que se traten conciernan a la materia de la ley impugnada.

De esta forma, las disposiciones impugnadas resultan inconstitucionales, pues el Congreso de la Unión se arroga indebidamente facultades para diseñar el régimen interior de los Estados, e impide que en materia de asentamientos humanos las autoridades estatales y municipales ejerzan, por sí y ante sí, sus potestades administrativas y ejecutivas, para imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los particulares que infrinjan las disposiciones en materia de asentamientos humanos.

Tercero. Violación a los principios de división de Poderes, de articulación de los órdenes de gobierno en el sistema federalista de forma de gobierno, de autonomía municipal y de supremacía constitucional, en relación con la violación de tratados internacionales

El Congreso de la Unión se extralimitó en el ejercicio de la facultad que le concede el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; vulnerando la forma de Estado Federal, ya que ejerció tal prerrogativa sin satisfacer los principios de certeza y seguridad jurídica, ni de razonabilidad y proporcionalidad jurídica, para justificar la restricción de las competencias constitucionales que tienen los Estados y Municipios en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano en lo que concierne a su régimen interior.

De lo expuesto en los conceptos de invalidez primero y segundo de la demanda, se revela que la Ley General de Asentamientos Humanos transgrede el artículo 23, punto 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con lo previsto en las Directrices Internacionales sobre Descentralización y Fortalecimiento de las Autoridades Locales, expedidas por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, así como con la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles, aprobada el veinte de octubre de dos mil dieciséis, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (HABITAT III), en el marco del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.



Al comparar el enfoque y las premisas de las que partía la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos, con las premisas y el enfoque de la ley general impugnada, es posible advertir que se viola el principio de progresividad, en cuanto a descentralización política se refiere, porque además de que la autonomía de los Estados y Municipios no se ve fortalecida, la participación ciudadana se verá reducida en la práctica.

Del análisis sistemático y comparativo de la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos frente a la nueva ley general de la materia, se puede advertir que en esta última existe un paralelismo de intención que se dirige a desvirtuar o distorsionar el espíritu democrático del sistema federal, de nuestra forma de gobierno y del régimen constitucional conforme al cual se reconoce la autonomía municipal, inclusive el propio sistema constitucional de concurrencia; intención que, apartándose del espíritu de colaboración y cooperación federalista, pretende subordinar a las autoridades políticas estatales y municipales, como al mismo pueblo soberano a un esquema de mera ejecución de los designios de los Poderes Federales y a su simple expectación, respectivamente.

En efecto, mientras por un lado, la nueva Ley General de Asentamientos Humanos restringe y anula el ámbito de libertad política y jurídica de los Estados y Municipios para la construcción de sus respectivos ordenamientos jurídicos en materia de asentamientos humanos y de desarrollo urbano, por otro lado, la misma ley impugnada reduce la participación ciudadana al mero análisis y reflexión de la problemática urbana, por lo que ahora los ciudadanos no pueden hacer ni exigir a las autoridades locales, propuestas en aspectos relevantes como la determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, ni la construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social y popular, en comparación con los derechos que comprendía la participación ciudadana en la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos.

Efectivamente, al condicionar la nueva Ley General de Asentamientos Humanos el ejercicio de las potestades normativas y administrativas de los Estados y Municipios en materia de asentamientos humanos, mediante diversas normas que, en su conjunto, imponen la obligación de flexibilizar y promover los



usos de suelo mixtos y la densificación de construcciones, así como la prohibición expresa y categórica de separar los usos de suelo residencial comerciales y de centros de trabajo, es evidente que los Estados y Municipios son convertidos en meros aplicadores de las decisiones del Congreso de la Unión, bajo un espíritu de desregulación de las acciones de los particulares en materia de desarrollo urbano.

Cuarto. Violaciones al proceso legislativo de la ley general impugnada.

En el cuarto y último apartado de la demanda, el actor manifiesta lo siguiente:

En la aprobación de la Ley General de Asentamientos Humanos no se respetaron las formalidades del proceso legislativo que se prevén en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior, pues las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso Federal, discutieron y aprobaron los respectivos dictámenes de las Comisiones Legislativas, sin publicar con la debida anticipación en las Gacetas Parlamentarias los proyectos de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, por lo que es claro que los diputados y senadores aprobaron la ley impugnada, sin tener el tiempo suficiente para leer y comprender los alcances de dicho ordenamiento.

Además, dice que ni la iniciativa de la Ley General de Asentamientos Humanos, ni la minuta de su proyecto, fueron turnadas a las Comisiones de Puntos Constitucionales de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, no obstante que, por razón de su materia, le correspondía conocer de ellas.

Adicionalmente, en el apartado de normas, actos u omisiones cuya invalidez se reclama, señala la omisión del Poder Ejecutivo Federal de formular al Congreso las observaciones a que se refiere el apartado "A" del artículo 72 de la Constitución Federal, respecto de la ley impugnada.

CUARTO.—Radicación, turno y admisión. Mediante proveído de presidencia de veintitrés de enero de dos mil diecisiete, se ordenó formar y registrar el expediente relativo a esta controversia constitucional bajo el número **14/2017**



y se designó a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos como instructora del procedimiento.¹

Por auto de veinticinco de enero de dos mil diecisiete, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda; ordenó emplazar a las autoridades demandadas para que formularan su contestación; y dar vista a la, entonces, Procuraduría General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.²

QUINTO.—Contestación del Poder Ejecutivo Federal. El trece de marzo de dos mil diecisiete, el consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, dio contestación a la demanda de cuenta,³ la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del quince de marzo de dos mil diecisiete.

SEXTO.—Contestación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. El catorce de marzo de dos mil diecisiete, la presidenta de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, dio contestación a la demanda,⁴ la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del quince de marzo de dos mil diecisiete.

SÉPTIMO.—Contestación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. El catorce de marzo de dos mil diecisiete, el presidente de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, dio contestación a la demanda,⁵ la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del quince de marzo de dos mil diecisiete.

OCTAVO.—Opinión del procurador general de la República: Este funcionario emitió opinión en el sentido de que debe declararse la validez de la Ley

¹ Foja 277 del expediente principal.

² Fojas 278 y 279 del expediente principal.

³ Fojas 312 a 414 del expediente principal.

⁴ Fojas 467 a 574 del expediente principal.

⁵ Fojas 578 a 675 del expediente principal.



General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.⁶

NOVENO.—**Cierre de instrucción.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el diecisiete de abril de dos mil diecisiete, se llevó a cabo la audiencia prevista en los artículos 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 y se puso el expediente en estado de resolución.⁷

DÉCIMO.—**Ampliación de demanda.** El veintidós de enero de dos mil dieciocho, el Municipio actor presentó ampliación de demanda, la cual, mediante acuerdo de veintinueve de enero siguiente, se desechó por improcedente, en términos del artículo 19, de la fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia.

DÉCIMO PRIMERO.—**Retorno.** Por auto de catorce de marzo de dos mil diecinueve dictado por el presidente de este Alto Tribunal, se retornó el presente asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, al sustituir a la Ministra en retiro Margarita Beatriz Luna Ramos.

CONSIDERANDO

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;⁸ 10,

⁶ Fojas 747 a 837 del expediente principal.

⁷ Fojas 844 a 846 del expediente principal.

⁸ **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."



fracción I⁹ y 11, fracción V,¹⁰ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto tercero y el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, toda vez que se plantea una controversia constitucional entre el Municipio de Santa Catarina, Nuevo León, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federales, habida cuenta que se plantea la inconstitucionalidad de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, por considerar que transgrede diversas competencias municipales.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** En torno a este aspecto del escrito de demanda se advierte que el Municipio actor impugna diversas disposiciones de la **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (en lo sucesivo, Ley General de Asentamientos Humanos)**.

De conformidad con la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia,¹¹ **tratándose de normas generales, la demanda deberá promoverse a partir del día siguiente de 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 **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."

¹⁰ **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."

¹¹ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será: ...

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



En el caso la ley general impugnada se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, por lo que el plazo legal de treinta días hábiles para promover este medio de control constitucional transcurrió del martes veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis al martes veinticuatro de enero de dos mil diecisiete;¹² por tanto, al haberse presentado la demanda de controversia constitucional el veinte de enero de dos mil diecisiete, debe concluirse que **fue promovida oportunamente**.¹³

TERCERO.—**Legitimación activa.** Enseguida se aborda el estudio de la legitimación de quien promovió la controversia constitucional.

El artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁴ prevé que este Tribunal Constitucional es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, en relación con la constitucionalidad de sus actos.

Por su parte, de acuerdo con los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria que rige a las controversias constitucionales,¹⁵ **el**

¹² Se deben descontar del cómputo respectivo los días tres, cuatro, diez y once, de diciembre de dos mil dieciséis; siete, ocho, catorce, quince, veintiuno y veintidós de enero de dos mil diecisiete, por ser inhábiles, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2o. y 3o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como del dieciséis de diciembre de dos mil dieciséis al primero de enero de dos mil diecisiete, por corresponder al segundo periodo de receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹³ Esto se advierte del sello estampado al reverso de la hoja 226 del expediente principal.

¹⁴ **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:

"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."

¹⁵ **Ley reglamentaria de la materia**

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

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."

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



actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En el caso, suscriben la demanda de controversia constitucional, Héctor Israel Castillo Olivares y Roberto Carlos Farías García, en su carácter de presidente municipal y síndico segundo, respectivamente, del Ayuntamiento del Municipio actor, lo que acreditan mediante copias certificadas de sus constancias de mayoría emitidas el once de junio de dos mil quince por la Comisión Municipal Electoral respectiva, de cuya lectura se desprende que los promoventes fueron electos para ocupar los cargos que ostentan en el periodo comprendido de octubre de dos mil quince a octubre de dos mil dieciocho.¹⁶

Ahora, conforme al artículo 34, fracción I, de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León,¹⁷ la representación del Ayuntamiento será ejercida de manera mancomunada por el presidente municipal y el síndico o síndico segundo según corresponda; por tanto, en el caso, **quienes suscriben la demanda de esta controversia cuentan con legitimación activa para promoverla.**

Es aplicable la **jurisprudencia P./J. 44/97**, emitida por el Pleno de esta 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)." (*Semanario Judicial de la Federación y su*

¹⁶ Fojas 227 y 228 del expediente principal.

¹⁷ **Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León**

"Artículo 34. Para el ejercicio de la personalidad jurídica del Municipio, se atenderá a los siguientes supuestos:

"I. Representación del Ayuntamiento: Será ejercida de manera mancomunada por el presidente municipal y el síndico o síndico segundo según corresponda; y podrá delegarse esta representación en favor de cualquier integrante del Ayuntamiento, en cuyo caso, se requiere acuerdo del propio Ayuntamiento."



Gaceta, Novena Época, Tomo V, junio de mil novecientos noventa y siete, página 418, registro digital: 198444)

CUARTO.—**Legitimación pasiva.** Ahora se procede al análisis de la legitimación de las autoridades demandadas, al ser un presupuesto necesario para la procedencia de este medio de impugnación.

El artículo 105, fracción I, inciso i),¹⁸ de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Por su parte, los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero,¹⁹ de la mencionada ley reglamentaria, dice que 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.

En este asunto son autoridades demandadas los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales a quienes se les atribuye la expedición, promulgación y pu-

¹⁸ **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:

"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."

¹⁹ **Ley reglamentaria de la materia**

"**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."

"**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."



blicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Por el **Poder Ejecutivo Federal** compareció Alfonso Humberto Castillejos Cervantes, en su carácter de consejero jurídico de dicho Poder, lo que acredita con la copia certificada de su nombramiento expedido por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos el cuatro de diciembre de dos mil doce;²⁰ aunado a ello, cabe señalar que el nueve de enero de dos mil uno fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el "**Acuerdo por el que se establece que el consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los asuntos que se mencionan**",²¹ dentro de los que se incluyen las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal; por tanto, resulta claro que **dicha autoridad cuenta legitimación pasiva en este asunto.**

Respecto a la **Cámara de Diputados del Congreso de la Unión** compareció María Guadalupe Murguía Gutiérrez, quien se ostenta como presidenta de su Mesa Directiva, lo que acredita mediante copia certificada del Diario de Debates de dicho órgano legislativo, de veintiocho de febrero de dos mil diecisiete, relativo a la toma de protesta de esa funcionaria para ocupar dicho cargo;²² además, ejerce su representación legal en términos del artículo 23,

²⁰ Foja 303 del expediente principal.

²¹ "ACUERDO

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

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

²² Fojas 575 y 576 del expediente.



numeral 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;²³ por tanto, **cuenta con la legitimación procesal para comparecer en el presente juicio constitucional en representación de la Cámara de Diputados.**

Por la **Cámara de Senadores del Congreso de la Unión**, compareció Pablo Escudero Morales, con el carácter de presidente de la Mesa Directiva, lo que acredita con la copia certificada del acta de la junta previa de dicho órgano legislativo, de treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis, de la cual se desprende su designación para el cargo que ostenta;²⁴ y de conformidad con los artículos 67, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,²⁵ ejerce su representación legal; por tanto, **cuenta con legitimación procesal para comparecer en este asunto, en representación de la Cámara de Senadores.**

QUINTO.—**Causales de improcedencia.** En este apartado se analizan las causales de improcedencia alegadas por las autoridades demandadas, así como aquellas que este Alto Tribunal advierta de oficio.

A. Causales invocadas por el Ejecutivo Federal

En primer término, el Poder Ejecutivo Federal alega la **falta de interés legítimo del actor** para promover esta instancia constitucional, al considerar que

²³ **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**
"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."

²⁴ Páginas 676 a 678 del expediente.

²⁵ **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**
"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."



los conceptos de invalidez formulados en su demanda no sólo están relacionados con su esfera de atribuciones, sino de todos los Municipios, de los Estados, de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como con los derechos de la ciudadanía, de manera que carece de interés legítimo para acudir en el presente juicio constitucional, alegando supuestas violaciones de su competencia constitucional.

Lo anterior es **infundado**, pues tal y como lo aduce el propio Poder Ejecutivo Federal, en diversas partes de la demanda el actor refiere que la ley general impugnada afecta sus competencias constitucionales; aunado a alegar que se afectan los derechos de la ciudadanía en general, en lo que respecta a su participación en diversos aspectos vinculados con la planeación y el desarrollo urbano; sin embargo, en este último aspecto, se advierten que tales transgresiones las vincula con el ejercicio de competencias municipales que le corresponden al ente municipal en términos de lo dispuesto en la Constitución Federal.

Cabe resaltar que en diversas partes de la demanda, el Municipio actor señala que, la ley general impugnada, al condicionar el ejercicio de las potestades de los Estados y Municipios en materia de asentamientos humanos mediante diversas normas que, **en su conjunto**, imponen la obligación de flexibilizar los usos de suelo mixtos, la densificación de construcciones, así como la prohibición expresa de separar los usos de suelo residencial, comerciales y centros de trabajo, convierte a los Estados y Municipios en meros ejecutores de las decisiones del Congreso Federal, lo cual, a su parecer, es resultado de la desregulación de las acciones de los particulares en materia de desarrollo urbano.

De esta forma se advierte que el Municipio actor controvierte la afectación que, **como sistema normativo**, produce la Ley General de Asentamientos Humanos en las competencias de las entidades federativas y los Municipios, concretamente mediante el nuevo modelo de desarrollo urbano que se regula en dicho ordenamiento y que, a consideración del Municipio actor, se intenta imponer a dichos órdenes de gobierno mediante diversas disposiciones de la ley impugnada **vistas en su conjunto**.



De lo anterior se advierte que los motivos de invalidez que formula el demandante por la invasión a sus competencias constitucionales los relaciona, a su vez, con una transgresión a las competencias asignadas por la Constitución Federal a las entidades federativas en materia de asentamientos humanos, lo que a su juicio tiene su origen, en diversas disposiciones de la ley impugnada que, **en su conjunto**, fomentan una concentración de atribuciones en beneficio de los Poderes Federales en perjuicio del ente municipal.

En esos términos, al no advertirse de forma clara que las presuntas transgresiones a las competencias constitucionales asignadas a las entidades federativas, así como a la participación ciudadana en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, no afecten de forma alguna las competencias constitucionales del Municipio actor, es que no puede concluirse que este carezca de interés legítimo para promover la presente controversia constitucional en los términos propuestos en su demanda.

En tal virtud, **dado que los planteamientos expuestos por el Municipio actor entrañan el estudio de fondo del asunto**, se desestima la causal de improcedencia alegada, siendo aplicable la **jurisprudencia P./J. 92/99**, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266)

Por otra parte, el Ejecutivo Federal aduce la **extemporaneidad de la demanda** promovida en este asunto, al considerar que, si bien la ley general impugnada fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, lo cierto es que derivó de un proceso formalmente legislativo, y diversas disposiciones de la anterior Ley General de Asentamientos Humanos, esto es, la publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres, mantuvieron su trascendencia, sentido y alcance, por lo que, respecto de tales preceptos debe decretarse su sobreseimiento al no haber sido controvertidos oportunamente por el actor.



Lo anterior es **infundado**, pues precisamente como señala el Ejecutivo Federal, la expedición de la ley general impugnada derivó de un proceso legislativo que culminó con su publicación en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, en la que por virtud de lo ordenado en su artículo segundo transitorio, abrogó la Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres, así como todas aquellas disposiciones legales y reglamentarias que se opusieran a lo dispuesto en la nueva ley general de la materia.

De ahí que la vigente Ley General de Asentamientos Humanos, debe categorizarse en su totalidad como un diverso acto legislativo que da pie a la presentación de una controversia constitucional, al haberse dado un cambio de las disposiciones legales con motivo de la emisión de toda una nueva normatividad que abroga la anterior.²⁶

Conforme a lo expuesto y al haberse determinado que la demanda presentada por el Municipio actor resulta oportuna, en los términos señalados en el considerando relativo a la oportunidad, resulta **infundada** la causal de improcedencia que se hace valer.

B. Causales invocadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

En otro aspecto, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión hace valer la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley de la materia,²⁷ en relación con los cuestionamientos al procedimiento legislati-

²⁶ Similares consideraciones fueron aprobadas por unanimidad de diez votos de este Tribunal Pleno, al resolver el apartado IV de la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, en sesión de once de agosto de dos mil dieciséis, así como al aprobar el apartado III de la acción de inconstitucionalidad 132/2020, en sesión de veintiuno de septiembre de dos mil veinte.

²⁷ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto."



vo del cual derivó el decreto por el que se expide la ley general impugnada, pues considera que **las etapas que lo conforman no constituyen una resolución definitiva**, por lo que al combatirse de manera aislada las etapas del proceso legislativo respectivo, el planteamiento de inconstitucionalidad del Municipio actor, a su parecer, deviene improcedente.

Es **infundado** lo expuesto por dicha autoridad legislativa, pues este Alto Tribunal ha sostenido que **los actos que integran el procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble con la norma general emanada del mismo**, de tal forma que no es impugnabile en lo individual cada acto legislativo de ese proceso, pues no puede quedar subsistente o insubsistente aisladamente, sino sólo a través del análisis conjunto de esos actos con motivo de la emisión de la norma general.

En efecto, **los actos que integran el procedimiento legislativo están plenamente vinculados entre sí y forman una unidad en su conjunto**, por lo que solamente adquieren definitividad al momento de la publicación de la norma general que ha sido objeto de ese procedimiento legislativo, de manera que la impugnación de los actos que integran el procedimiento legislativo únicamente se puede realizar a partir de que es publicada la norma general respectiva, porque **es en ese momento cuando los actos relativos adquieren definitividad**.

Bajo esa lógica, si la ley general impugnada que tuvo su origen en el procedimiento legislativo que se controvierte en esta vía, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis; resulta procedente la impugnación de los actos que conformaron dicho proceso legislativo por parte del actor.

Lo anterior encuentra sustento en la **jurisprudencia P./J. 129/2001**,²⁸ de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS VICIOS DEL PROCEDIMIEN-

²⁸ De texto: "Si se toma en consideración, por un lado, que los actos que integran el procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble con la norma general emanada de ese procedimiento,



TO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, octubre de 2001, página 804, registro digital: 188640)

C. Causales de improcedencia advertidas de oficio

Del escrito de demanda del Municipio actor se desprende que, entre los actos que reclama, se encuentran las consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de las normas y actos cuya invalidez se exige.

En torno a ello, este Tribunal Pleno observa que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 22, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que ha sido una posición reiterada de este Alto Tribunal que **para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir**, por lo que, ante una manifestación imprecisa o genérica como la que hace valer el Municipio actor, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente,

de tal forma que no es posible jurídicamente impugnar cada acto legislativo individualmente, ya que no puede quedar subsistente o insubsistente aisladamente, sino sólo a través del análisis conjunto de esos actos con motivo de la emisión de la norma general, y por otro, que tratándose de controversias constitucionales, 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, prevé que la impugnación de actos en esa vía puede llevarse a cabo dentro de los treinta días contados a partir del día siguiente: a) al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación del acto que se reclame; b) al en que se haya tenido conocimiento de éste; o, c) al en que el actor se ostente sabedor de él, resulta inconcuso que la impugnación de los actos que integran el procedimiento legislativo únicamente puede realizarse a partir de que es publicada la norma general emanada de dicho procedimiento, porque es en ese momento cuando los mencionados actos adquieren definitividad."



criterio que encuentra apoyo en la **jurisprudencia P/J. 64/2009**,²⁹ de rubro: "CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio 2009, página 1461, registro digital: 166990)

Por otra parte, respecto del artículo sexto transitorio, primer párrafo, de la Ley General de Asentamientos Humanos, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, al ser un hecho notorio que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano ha dado cumplimiento al mandato ahí previsto, consistente en convocar a la sesión de instalación del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, lo cual tuvo lugar el veintiséis de abril de dos mil diecisiete.

Cabe resaltar que aun cuando en el segundo párrafo del citado artículo sexto transitorio se ordena a los gobiernos locales y municipales a convocar en el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de la Ley General de Asentamientos Humanos, a la sesión de instalación de los consejos locales y municipales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano, no ha lugar a declarar su sobreseimiento, pues no existe constancia alguna que permita inferir que se ha dado cumplimiento a dicho mandato.

²⁹ De texto: "Si se tiene en cuenta que conforme al artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones VI y VII, en el escrito de demanda deberá señalarse la norma general o acto cuya invalidez se pretende así como, en su caso, el medio oficial en que se publicó y los conceptos de invalidez, es indudable que ante una manifestación imprecisa o genérica en el sentido de que se impugnan 'todos los demás actos o normas relacionados con la litis de la controversia', la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente. Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia P./J. 135/2005, de rubro: 'CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.', en la que este Tribunal en Pleno sostuvo que para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir."



Finalmente, al no advertirse la actualización de alguna otra causal de improcedencia, **se procede a realizar el estudio de fondo del presente asunto.**

SEXO.—**Catálogo de temas que serán analizados en el fondo del asunto.** Para efectos metodológicos, el estudio de los diversos conceptos de invalidez que hace valer el Municipio actor se hará de la siguiente forma:

CONSIDERANDO	TEMA
SÉPTIMO	Violaciones al proceso legislativo. <u>Análisis del concepto de invalidez cuarto.</u>
OCTAVO	El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la ley general impugnada, que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política. <u>Análisis de los conceptos de invalidez primero, apartados A, B, C, G, y H, y tercero.</u> (Artículos 1, 3, fracciones VII, XII, XIV, XIX, XXXII, XXXVII, XXXVI; XXXVIII, XXXIX y XL; 4, fracciones I, II, III, IV, V, VI y X; 5; 6, último párrafo; 7; 8, fracciones °I, II, VI, VII, X, XXIV y XXVII; 9, fracciones IV y V; 10; 11; 22; 23; 26; 28; 29, párrafo primero, fracciones I, II y III; 36, párrafo primero y segundo, fracciones II, II, IV y V; 37, fracciones I, III, IV, V y VI, así como su último párrafo; 46; 52, fracciones I y VII; 53, fracción IV y VI; 59, párrafos primero, segundo, fracciones I, II, II, IV, V, VI y VII y párrafo tercero, fracciones I, II incisos a), b) y c), fracciones ; 60, fracción VI; 71, fracción III; 76, párrafo primero; 93, fracción I; así como los artículos transitorios primero, segundo, tercero, quinto, sexto y séptimo).
NOVENO	Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para expedir y vigilar el cumplimiento de normas técnicas en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como para intervenir en la planeación de zonas metropolitanas o conurbadas de interés local, vulneran la autonomía municipal. <u>Análisis del primer concepto de invalidez, apartados C y E</u> (artículos 8, fracciones IV, IX, XVIII, XX, XXVIII y XXX; 9, párrafo primero y fracciones I, II y III; 35 y 117 de la ley general impugnada).
DÉCIMO	La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, afecta la autonomía del ente municipal y la descentralización política. <u>Análisis del primer concepto de invalidez, apartado D</u> (artículos 24 y 25 de la ley general impugnada).



DÉCIMO PRIMERO	Integración y facultades del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. <u>Análisis del primer concepto de invalidez, apartado D</u> (artículos 14, 15 y 16 de la ley general impugnada)
DÉCIMO SEGUNDO	Las facultades de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano, restringen la autonomía municipal. <u>Análisis del primer concepto de invalidez, apartado E</u> (artículos 31, 32, 33, 34, 36, fracción I, 38 y 44 de la ley general impugnada).
DÉCIMO TERCERO	Las facultades de la Procuraduría Agraria vinculados con el ordenamiento territorial, vulnera la autonomía del Municipio. <u>Análisis del primer concepto de invalidez, apartado C</u> (artículos 8, fracción XXVIII y cuarto transitorio de la ley impugnada).
DÉCIMO CUARTO	La obligación dirigida a los Congresos Locales de establecer que, en la simplificación de las autorizaciones, permisos o licencias de las autoridades locales, se atiendan las recomendaciones que se emitan en términos del artículo 147 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. <u>Análisis del primer concepto de invalidez, apartado C.</u> (Artículo 60, fracción IX)
DÉCIMO QUINTO	La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial. Análisis del segundo concepto de invalidez (artículo 60, fracción VII, de la ley general impugnada).
DÉCIMO SEXTO	Las restricciones para el destino de espacios públicos originalmente destinados a la recreación, deporte y zonas verdes, vulneran la autonomía municipal. <u>Análisis del primer concepto de invalidez, apartado F</u> (artículo 75, fracción VI, de la ley general impugnada).
DÉCIMO SÉPTIMO	La previsión relativa a compensar a los propietarios por acciones urbanas (protección de zonas de salvaguarda, derechos de vía y protección de polígonos de amortiguamiento industrial), vulnera la libre administración. <u>Análisis del primer concepto de invalidez, apartado H</u> (artículo 59, fracciones VIII y IX, de la ley general impugnada).
DÉCIMO OCTAVO	Exclusión de la participación ciudadana en materia de asentamientos humanos y de la denuncia administrativa



como mecanismo de coadyuvancia entre la ciudadanía y las autoridades municipales competentes. Análisis del primer concepto de invalidez, apartados A y B (artículos 104, 105, 106 y 108 de la ley general impugnada).

SÉPTIMO.—Violaciones al proceso legislativo. En primer lugar se analizarán los planteamientos relacionados con las presuntas violaciones al proceso legislativo que dio lugar a la ley general impugnada, por ser de carácter preferente, pues de resultar fundados tendrían un efecto invalidante sobre la totalidad de las normas impugnadas, conforme a la **jurisprudencia P./J. 42/2007**,³⁰ emitida por este Tribunal Pleno.

En su demanda de controversia el Municipio actor señala que en la aprobación de la ley general impugnada, no se respetaron las formalidades del procedimiento legislativo, en tanto que las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso Federal discutieron y aprobaron los respectivos dictámenes de las Comisiones Legislativas a quienes se turnó el asunto, sin haberlos publicado

³⁰ De rubro y texto: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 47/2006) .El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 47/2006, publicada en *el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, abril de 2006, página 817, sostuvo que si en la demanda de controversia constitucional se hacen valer tanto conceptos de invalidez por violaciones en el procedimiento legislativo como por violaciones de fondo, en los supuestos mencionados, debe privilegiarse el análisis de estos últimos, a fin de que la Suprema Corte realice un control y fije los criterios que deberán imperar sobre las normas respectivas, ya que de invalidarse éstas, una vez subsanados los vicios del procedimiento, las mismas podrían seguir subsistiendo con vicios de inconstitucionalidad. Sin embargo, una nueva reflexión conduce a este Alto Tribunal a interrumpir tal criterio a fin de establecer que en los casos mencionados deberán analizarse en primer término las violaciones procedimentales, en virtud de que conforme al artículo 105 constitucional, de estimarse fundadas éstas, por una mayoría de por lo menos ocho votos, la declaratoria de invalidez tendrá efectos generales y, por tanto, la norma dejará de tener existencia jurídica, resultando indebido estudiar primero las violaciones de fondo, cuando podría acontecer que ese análisis se realizara sobre normas que de haberse emitido violando el procedimiento, carecerían de todo valor, con lo que implícitamente, con ese proceder se estarían subsanando las irregularidades del procedimiento."



con la debida anticipación en las correspondientes Gacetas Parlamentarias, por lo que los legisladores federales no tuvieron tiempo para comprender los alcances de dicho ordenamiento.

También aduce que ni la iniciativa de la Ley General de Asentamientos Humanos, ni la minuta correspondiente, fueron turnadas a las Comisiones de Puntos Constitucionales de las Cámaras del Congreso de la Unión, no obstante que por razón de su materia le correspondía conocer de ellas.

Finalmente, sostiene que en la aprobación del Decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, el presidente de la República omitió hacer las observaciones a que se refiere el artículo 72, apartado A, de la Constitución Federal.

Las alegadas violaciones al proceso legislativo resultan **infundadas**, por las razones que a continuación se expresan:

En primer término, se debe señalar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 72, párrafo primero, de la Constitución Federal, todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se debe discutir sucesivamente en ambas, observándose la ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

Así, en el apartado A del citado artículo 72 constitucional, se dispone que una vez que un proyecto es aprobado en la Cámara de su origen, pasa a su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo Federal, quien, si no tuviera observaciones qué hacer, lo publicará inmediatamente.

Por su parte, el apartado E del artículo 72 de la Constitución Federal señala que, si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado o adicionado por la Cámara Revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara Revisora fueren aprobadas por la



mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo Federal, para efectos de que, en su caso, formule las observaciones a que se refiere el apartado A del artículo 72 constitucional.

Bajo el marco constitucional apuntado, **relativo al trámite de una iniciativa de ley o decreto que se devuelve, por una ocasión, a la Cámara de Origen para que ésta se pronuncie sobre las partes modificadas, adicionadas o desechadas por la Cámara Revisora**, se observa que, el proceso para la aprobación de una ley o decreto es el siguiente:

Iniciativa	
<p>De acuerdo con el artículo 71 de la Constitución Federal, el derecho de iniciar leyes o decretos corresponde: al presidente de la República; a los diputados y senadores del Congreso de la Unión; a las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y a los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto tres por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.</p>	
Trámite en la Cámara de Origen	
Turno a Comisiones	<p>En términos de lo dispuesto en los artículos 174, 175, numeral 1; 176 y 178 del Reglamento del Senado de la República; y de los artículos 66; 67 y 68 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la Mesa Directiva de las Cámaras respectivas, por conducto de su presidente, turna la iniciativa de ley o decreto a la Comisión o Comisiones ordinarias a quien, por razón de su competencia, le corresponde elaborar el dictamen correspondiente.</p> <p>De acuerdo con los artículos 39, 85 y 86 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como con el artículo 117 del Reglamento del Senado de la República, la competencia de las Comisiones ordinarias corresponde a la materia de su denominación y, en lo general, con las otorgadas a las dependencias y entidades de la administración pública federal.</p>
Dictamen	<p>En términos de lo señalado en los artículos 182, 188, 192 y 193 del Reglamento del Senado de la República; y 157, numeral 1, fracción I; 158, numeral 1, fracción IV; 176, 177, y 180 del Reglamento de la Cámara de Diputados, las comisiones ordinarias a quienes se les haya encomendado el estudio de una iniciativa de ley o decreto, deberán emitir el dictamen correspondiente, el cual deberá ser publicado en la Gaceta Parlamentaria que corresponda, para su posterior debate y votación en el Pleno.</p>



Publicidad del dictamen	De conformidad con lo dispuesto en el artículo 193, numeral 1, del Reglamento del Senado de la República, los dictámenes de esta Cámara deben ser publicados en su Gaceta Parlamentaria, por lo menos veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno donde vaya a discutirse el asunto. En tanto que, de conformidad con el artículo 97, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, los dictámenes de esta Cámara deben publicarse en su Gaceta Parlamentaria a más tardar a las veintidós horas del día previo a la sesión del Pleno en la que se presenten.
Discusión en el Pleno	Los dictámenes presentados al Pleno de las Cámaras respectivas serán objeto de discusión, primero en lo general, y luego en lo particular, de acuerdo con las reglas de debate y votación que se establecen en los Reglamentos de las respectivas Cámaras de Senadores y Diputados. (Artículos 198 y 199 del Reglamento del Senado de la República, y 104 del Reglamento de la Cámara de Diputados).
Trámite en la Cámara Revisora	
Minuta	<p>En términos del artículo 72 de la Constitución Federal, una vez que la Cámara de Origen aprueba el dictamen de una ley o decreto, éste pasa, en forma de minuta, a la colegisladora para que se pronuncie al respecto.</p> <p>De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 221 del Reglamento del Senado de la República, y 216 del Reglamento de la Cámara de Diputados, y siguiendo los trámites que corresponden a una iniciativa de ley o decreto, las minutas son turnadas a la Comisión o Comisiones ordinarias competentes para la elaboración del dictamen correspondiente, el cual será sometido a consideración del Pleno para su debate y votación.</p>
Trámite de regreso en la Cámara de Origen	
Minuta	En caso de darse el supuesto previsto en el artículo 72, apartado E, de la Constitución Federal, esto es, de que el proyecto o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara Revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre las reformas o adiciones, sin poderse alterar de manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara Revisora fueran aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará el proyecto al Ejecutivo, para que, de así considerarlo, formule las observaciones a que se refiere el apartado A del citado artículo 72 constitucional, lo cual se reitera en los artículos 221, numerales 1 y 3; y 222 del Reglamento del Senado de la República, así como en los artículos 216 y 218 del Reglamento de la Cámara de Diputados.



Promulgación y publicación del Decreto

En caso de que el Decreto haya sido aprobado por ambas Cámaras del Congreso de la Unión, sin observaciones del Ejecutivo Federal, este último deberá ordenar su publicación, según se mandata en el artículo 72, apartado A, de la Constitución Federal.

Con base en lo anterior, corresponde analizar la forma en que se desarrolló el procedimiento legislativo relativo a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

De la revisión de las constancias que integran la presente controversia, así como de los datos obtenidos de las páginas electrónicas oficiales de las Cámaras de Diputados y Senadores, cuyo contenido debe considerarse un hecho notorio en términos de lo establecido en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en lo resuelto por este Alto Tribunal en la jurisprudencia **P./J. 74/2006**,³¹ de rubro: "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, junio de 2006, página 963, registro digital: 174899), se observa que en el procedimiento legislativo que dio lugar a la aprobación de la ley impugnada, tuvieron lugar los siguientes hechos:

³¹ De texto: "Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles los tribunales pueden invocar hechos notorios aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por hechos notorios deben entenderse, en general aquellos que, por el conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles, ya sea que pertenezcan a la historia, a la ciencia, a la naturaleza, a las vicisitudes de la vida pública actual o a circunstancias comúnmente conocidas en un determinado lugar, de modo que toda persona de ese medio esté en condiciones de saberlo; y desde el punto de vista jurídico, hecho notorio es cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión; de manera que al ser notorio la ley exime de su prueba, por ser del conocimiento público en el medio social donde ocurrió o donde se tramita el procedimiento."



Iniciativa

La iniciativa de la que derivó el Decreto por el que se expidió la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, fue presentada el trece de septiembre de dos mil dieciséis por los senadores Francisco de Paula Búrquez Valenzuela, Fernando Herrera Ávila, Emilio Gamboa Patrón, Luis Miguel Barbosa Huerta, Angélica del Rosario Araujo Lara, Víctor Hermosillo y Celada, María Lorena Marín Moreno, Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez, Zoé Robledo Aburto, María Cristina Díaz Salazar, Armando Ríos Piter, Juan Carlos Romero Hicks, Ernesto Ruffo Appel, María Marcela Torres Peimbert, Héctor Larios Córdova, Jesús Casillas Romero, Daniel Amador Gaxiola, Carlos Romero Deschamps, Roberto Albores Gleason, Carmen Dorantes Martínez, Yolanda de la Torre Valdez, Enrique Burgos García, Lisbeth Hernández Lecona, María del Rocío Pineda Gochi, Margarita Flores Sánchez, Miguel Romo Medina, Ismael Hernández Deras, Ivonne Liliana Álvarez García, Graciela Ortiz González, Jorge Luis Lavalle Mauray, Ernesto Javier Cordero Arroyo, Daniel Ávila Ruiz, Héctor David Flores Ávalos, María Elena Barrera Tapia y Ricardo Barroso Agramont, quienes cuentan con facultades para ello al ser integrantes del Congreso de la Unión, lo que tiene sustento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Federal y 8, numeral 1, fracción I, del Reglamento del Senado de la República (fojas 38 a 160 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).

Trámite en la Cámara de Origen

<p>Turno a Comisiones</p>	<p>Mediante oficio del mismo trece de septiembre de dos mil dieciséis, la Mesa Directiva del Senado turnó la iniciativa a las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial y de Estudios Legislativos, Segunda, para su estudio y dictamen correspondientes (fojas 161 y 162 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).</p> <p>Posteriormente, a través de oficio expedido el catorce de septiembre siguiente, la Mesa Directiva del Senado amplió el turno de la mencionada iniciativa a las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial, de Vivienda y de Estudios Legislativos, Segunda, para su análisis y dictamen correspondiente (fojas 163 a 165 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).</p>
<p>Dictamen</p>	<p>Los integrantes de las Comisiones de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial, de Vivienda y de Estudios Legislativos, Segunda, fueron convocados por sus respectivos presidentes, para celebrar el veintisiete de septiembre de dos mil dieciséis, una sesión de Comisiones Unidas en la que abordaría la discusión y votación</p>



	<p>del Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. En dicha sesión fue aprobado el referido dictamen por los cinco integrantes de la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial; por cuatro de los cinco integrantes de la Comisión de Estudios Legislativos Segunda; y por cinco de los siete integrantes de la Comisión de Vivienda.</p>
<p>Publicidad del dictamen</p>	<p>El dictamen correspondiente a la Ley General de Asentamientos Humanos fue publicado en la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República correspondiente al jueves veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis.³²</p> <p>Ahora bien, según consta en la versión estenográfica de la sesión del Pleno del Senado celebrada en la fecha antes indicada, el presidente de la Mesa Directiva consultó a la asamblea si se aceptaba la incorporación en el orden del día del dictamen en cuestión,³³ lo cual fue aceptado mediante voto aprobatorio recabado de manera económica, dispensándose también de esa misma forma la segunda lectura del dictamen en cuestión.³⁴</p>

³² La publicación del dictamen referido puede consultarse en la siguiente dirección electrónica: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/66206

³³ La incorporación de un asunto no listado previamente en el orden del día, resulta posible en términos de lo dispuesto en el artículo 75 del Reglamento del Senado de la República, cuyo texto se transcribe para mayor claridad:

"Artículo 75.

"1. La Mesa puede incluir en el orden del día de la sesión proyectos de ley o decreto o comunicaciones de la Cámara de Diputados recibidos con posterioridad a la publicación en la Gaceta y antes del inicio de la sesión. Durante el desarrollo de la misma también puede hacerlo, previa aprobación del Pleno.

"2. Durante el desarrollo de la sesión se pueden agregar en el orden del día otros asuntos a solicitud de la Junta o de algún grupo parlamentario, si el Pleno lo aprueba por mayoría absoluta de votos de los asistentes. En su caso, previamente al desahogo del asunto de que se trata, los documentos relativos se distribuyen entre los senadores en la misma sesión."

³⁴ La versión estenográfica de la sesión del Senado de la República puede consultarse en la siguiente dirección electrónica:

https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/66206

La parte donde se hace referencia a la inclusión del dictamen aludo en el orden del día, así como la dispensa de su segunda lectura se transcribe a continuación:

"Compañeros senadores:

"Informo a ustedes que recibimos en la mesa directiva el dictamen de las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial; de Vivienda; y de Estudios Legislativos, Segunda, con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

**Discusión en el Pleno**

De acuerdo con la versión estenográfica de la sesión de la Cámara de Senadores celebrada el veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis, se advierte que estuvieron presentes ochenta senadores, por lo que se declaró la existencia de *quorum* legal.

En ese mismo documento consta que se sometió a consideración del Pleno el dictamen de las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial; de Vivienda; y de Estudios Legislativos, Segunda, con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, el cual fue discutido y aprobado, en lo general, así como los artículos no reservados por ochenta y tres votos a favor, cero en contra y una abstención.

Respecto de la discusión en lo particular, el artículo 55 del proyecto de decreto fue aprobado en los términos del dictamen por cincuenta votos a favor, veintitrés en contra y ninguna abstención.

"El dictamen está publicado en la gaceta.

"En consecuencia, consulte la secretaría a la asamblea, en votación económica, si se autoriza que el asunto se incorpore a la agenda de este día para su trámite.

"La secretaria senadora Itzel Sarahí Ríos de la Mora: Consulto a la asamblea, en votación económica, si se autoriza se integre a los asuntos de hoy el dictamen referido por la presidencia.

"Quienes estén por la afirmativa, favor de levantar la mano. (La asamblea asiente)

"Quienes estén por la negativa, favor de levantar la mano. (La asamblea no asiente)

"Le informo, señor presidente, que sí se autoriza la incorporación.

"El presidente senador Pablo Escudero Morales: Gracias.

"Consulte a la asamblea, en votación económica, si se autoriza omitir su lectura.

"La secretaria senadora Itzel Sarahí Ríos de la Mora: Consulto a la asamblea, en votación económica, si se autoriza se omita la lectura de este dictamen.

"Quienes estén por la afirmativa, favor de levantar la mano. (La asamblea asiente)

"Quienes estén por la negativa, favor de levantar la mano. (La asamblea no asiente)

"Le informo, señor presidente, que se encuentra autorizada.

"El presidente senador Pablo Escudero Morales: Consulte la secretaría a la asamblea, en votación económica, si se autoriza que se dispense la segunda lectura del dictamen y que se ponga a su discusión de inmediato.

"La secretaria senadora Itzel Sarahí Ríos de la Mora: Por instrucciones de la presidencia, consulto a la asamblea, en votación económica, si se autoriza que se dispense la segunda lectura del dictamen anterior.

"Quienes estén por la afirmativa, favor de levantar la mano. (La asamblea asiente)

"Quienes estén por la negativa, favor de levantar la mano. (La asamblea no asiente)

"Se dispensa la segunda lectura, señor presidente.

"El presidente senador Pablo Escudero Morales: Se concede el uso de la palabra al senador Francisco Búrquez Valenzuela, para presentar el dictamen a nombre de la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial, en términos de lo dispuesto por el artículo 196 del reglamento."



	<p>En vista de la votación alcanzada el proyecto de Decreto de la Ley General de Asentamientos Humanos fue turnado a la Cámara de Diputados para los efectos del artículo 72 de la Constitución Federal.</p>
<p>Trámite en la Cámara Revisora</p>	
<p>Minuta</p>	<p>El treinta de septiembre de dos mil dieciséis, la Cámara de Origen remitió el expediente del proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; se reforma y adiciona el artículo 40 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; y se reforma el artículo 3o. de la Ley de Planeación, lo cual consta en el oficio CS-LXIII-II-1P-95 (foja 292 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).</p>
<p>Turno a Comisiones</p>	<p>La Minuta en cuestión fue turnada para la elaboración del dictamen correspondiente, a la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial; así como a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para opinión (foja 01 reverso del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión).</p> <p>Posteriormente, la presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara Revisora, amplió el turno de la referida minuta, agregando a la Comisión de Desarrollo Metropolitano, también para efectos de opinión.</p>
<p>Dictamen</p>	<p>En sesión de doce de octubre de dos mil dieciséis, la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial aprobó el dictamen de la minuta por mayoría de dieciséis votos a favor y tres abstenciones, integrando modificaciones a diversos artículos y la eliminación de otros propuestos por la Cámara de Origen (foja 36 a 122 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión). En esa misma fecha fue publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, el dictamen en comentario.³⁵</p>
<p>Discusión en Pleno</p>	<p>El mismo doce de octubre de dos mil dieciséis, se llevó a cabo la sesión del Pleno de la Cámara de Diputados. En ella, la presidenta de la Mesa Directiva solicitó la inclusión en el orden del día del</p>

³⁵ El dictamen en cuestión puede consultarse en la dirección electrónica siguiente:
<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2016/oct/20161012-III.pdf>



	<p>dictamen de la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, lo cual fue aprobado por la mayoría de los diputados presentes en votación económica (foja 34 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión).</p> <p>El dictamen elaborado por la Comisión Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial fue aprobado en lo general por trescientos tres votos a favor, treinta y uno en contra y quince abstenciones.</p> <p>Del mismo modo, los artículos reservados en la sesión fueron aprobados en los términos propuestos en el dictamen por doscientos ochenta votos a favor, treinta y uno en contra y veintiséis abstenciones (fojas 124 a 139 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión).</p> <p>En vista de la votación alcanzada el proyecto de Decreto de la Ley General de Asentamientos Humanos fue enviado a la Cámara de Origen (Senado) para los efectos del artículo 72, apartado E, de la Constitución Federal.</p>
Trámite de regreso en la Cámara de Origen (Senado)	
Minuta	<p>El doce octubre de dos mil dieciséis fue remitido a la Cámara de Senadores la Minuta con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y reforma el artículo 3o. de la Ley de Planeación (foja 354 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).</p>
Turno a Comisiones	<p>Mediante oficio de trece de octubre de dos mil dieciséis, la presidencia de la Mesa Directiva del Senado de la República determinó turnar de manera directa dicho proyecto a las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial, de Vivienda, y de Estudios Legislativos, Segunda (fojas 437 a 439 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).</p>
Dictamen	<p>El mismo día trece de octubre de dos mil dieciséis, las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial, de Vivienda, y de Estudios Legislativos, Segunda, aprobaron el dictamen relativo a la Minuta con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y reforma el artículo 3o. de la Ley de Planeación, por cuatro votos de los cinco integrantes de la Comisión</p>



	<p>de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial; por cinco de los siete integrantes de la Comisión de Vivienda; y por cuatro de los cinco integrantes de la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda. Dicho dictamen fue publicado en la Gaceta del Senado del día trece de octubre de dos mil dieciséis (fojas 440 a 588 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).</p>
<p>Discusión en Pleno</p>	<p>En la sesión del Pleno del Senado de la República celebrada el trece de octubre de dos mil dieciséis, el presidente de la Mesa Directiva puso a consideración de la asamblea si autorizaban incluir el dictamen de las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial, de Vivienda, y de Estudios Legislativos, Segunda, relativo al dictamen de la Minuta con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y reforma el artículo 3o. de la Ley de Planeación, lo cual fue aprobado en votación económica.</p> <p>Del mismo modo, consta que se dispensó el trámite para omitir su primera y segunda lectura para proceder a su discusión inmediata.³⁶</p>

³⁶ La versión estenográfica de la sesión celebrada el trece de octubre de dos mil dieciséis, puede consultarse en la dirección electrónica siguiente:

https://www.senado.gob.mx/64/version_estenografica/2016_10_13/1744

La autorización para incluir el dictamen de la Minuta en cuestión, así como para dispensar la primera y segunda lectura se advierte de la siguiente transcripción de la versión estenográfica de la sesión referida:

"Compañeros senadores:

"Informo a ustedes que recibimos en la Mesa Directiva el dictamen de las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y de Ordenación Territorial; de Vivienda; y de Estudios Legislativos, Segunda, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos; Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; y se reforma el artículo 3o. de la Ley de Planeación.

"Como se les informó al inicio de la sesión, el proyecto en cuestión se turnó de manera directa a las comisiones en esta mañana.

"Consulte la secretaría a la asamblea, en votación económica, si se autoriza que el asunto se incorpore a la agenda de este día para su trámite.

"La secretaria senadora Itzel Sarahí Ríos de la Mora: Consulto a la asamblea, en votación económica, si se autoriza que se integre a los asuntos de hoy el dictamen referido por la presidencia.

"Quienes estén por la afirmativa, favor de levantar su mano. (La asamblea asiente)

"Quienes estén por la negativa, también manifestarlo levantando su mano. (La asamblea no asiente)

"Sí se autoriza su incorporación, señor presidente.

"El presidente senador Pablo Escudero Morales: Gracias.



El dictamen de la referida Minuta fue aprobado finalmente en lo general, por ochenta y un votos a favor; 4 en contra y una abstención.

Por lo que se refiere a los artículos reservados, éstos fueron aprobados en los términos propuestos en el dictamen por una votación de sesenta y ocho votos a favor; veintitrés votos en contra y una abstención.

Por lo anterior, se determinó que el Decreto así aprobado, fuera remitido al titular del Ejecutivo Federal para los efectos del artículo 72 de la Constitución General.

"El dictamen está disponible en sus escaños, por lo que solicito a la secretaría consulte a la asamblea, en votación económica, si se autoriza que se omita su lectura.

"La secretaria senadora Itzel Sarahí Ríos de la Mora: Consulto a la asamblea, en votación económica, si se autoriza se omita la lectura del dictamen.

"Quienes estén por la afirmativa, favor de levantar su mano. (La asamblea asiente)

"Quienes estén por la negativa, favor de levantar su mano. (La asamblea no asiente)

"Sí se autoriza, señor presidente.

"El presidente senador Pablo Escudero Morales: Gracias.

"Consulte la secretaría a la asamblea, en votación económica, si se autoriza que se dispense su segunda lectura y se ponga a discusión de manera inmediata.

"La secretaria senadora Itzel Sarahí Ríos de la Mora: Consulto a la asamblea, en votación económica, si se autoriza que se dispense la segunda lectura del anterior dictamen.

"Quien esté a favor, favor de levantar su mano. (La asamblea asiente)

"Quienes estén por la negativa, también levantar su mano. (La asamblea no asiente)

"Sí se autoriza la dispensa de la segunda lectura, señor presidente.

"El presidente senador Pablo Escudero Morales: Muchas gracias.

"El proyecto de referencia se desprende de la minuta que la Cámara de Diputados devuelve con modificaciones.

"En términos de la fracción e) del artículo 72 constitucional, en esta devolución el Senado sólo puede discutir los artículos que fueron modificados por la Colegisladora.

"Para su conocimiento les informo que las modificaciones son.

"Artículos 3, 4, 8, 9, 15, 22, 23, 25, 32, 36, 45, 73, 89 y 102.

"Se eliminaron los artículos 34 y 35.

"La eliminación de los dos anteriores ocasiona que se recorra en su numeración los artículos del 36 al 121 para quedar como 34 a 119.

"Deberemos de votar estos artículos modificados con esta nueva numeración.

"Se suprime el artículo 2 del decreto referido a la Ley de Metrología y Normalización.

"En consecuencia, se deberá votar el nuevo artículo 2 que contiene las reformas a la Ley de Planeación, y se modifican los transitorios 3, 5, 9, 10, 11 y 15.

"Se concede ahora el uso de la palabra a la Senadora María Elena Barrera Tapia, para presentar el dictamen a nombre de las comisiones, en términos de lo dispuesto por el artículo 196 del Reglamento, hasta por 10 minutos.

"La senadora María Elena Barrera Tapia: Muchas gracias, señor presidente."



Promulgación y publicación del Decreto

Sin que el titular del Poder Ejecutivo Federal formulara alguna observación al Decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, éste fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

Tomando en cuenta la forma en que se desarrolló el proceso legislativo de la Ley General de Asentamientos Humanos, a continuación, se dará respuesta a los cuestionamientos que hizo valer el actor.

En relación con que los dictámenes de la ley impugnada no fueron publicados con la debida anticipación en las Gacetas Parlamentarias de ambas Cámaras, en ello le asiste la razón al Municipio promovente; sin embargo, **tal irregularidad carece de potencial invalidante** pues no se observa que dicha circunstancia haya afectado el carácter democrático del Debate Parlamentario que culminó con la aprobación de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, sostuvo lo siguiente:

"... la violación a las formalidades del procedimiento legislativo no puede abordarse en esta sede constitucional, sino desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa, elegida como modelo de Estado, de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, por lo que la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios distintos: por un lado, un principio que podríamos llamar de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales, cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por lo tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto y, por otro, un principio de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.



"Este último principio está estrechamente vinculado con la esencia y valor mismo de la democracia, como sistema de adopción de decisiones públicas en contextos caracterizados por el pluralismo político, como es el caso de México y de la mayor parte de las democracias contemporáneas. La democracia representativa es un sistema político valioso, no solamente porque, en su contexto, las decisiones se toman por una mayoría determinada de los votos de los representantes de los ciudadanos, sino porque aquello que se somete a votación ha podido ser objeto de deliberación por parte, tanto de las mayorías como de las minorías políticas. Es precisamente el peso representativo y la naturaleza de la deliberación pública, lo que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento legislativo –y a la necesidad de imponer su respeto, incluso, a los legisladores mismos, cuando actúan como órgano de reforma constitucional–.

"En efecto, la adopción de decisiones por mayoría, regla básica que permite resolver, en última instancia, las diferencias de opinión, es una condición necesaria de la democracia, pero no suficiente. No todo sistema que adopta la regla de la mayoría es necesariamente democrático. Junto a la regla de la mayoría, hay que tomar en consideración el valor de la representación política, material y efectiva de los ciudadanos, que tienen todos y cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria, así sean los minoritarios, como viene a subrayar el artículo 41 constitucional y el modo en que la aportación de información y puntos de vista por parte de todos los grupos parlamentarios contribuye a la calidad de aquello que finalmente se somete a votación.

"Si el simple respeto a las reglas de votación por mayoría pudiera convalidar cualquier desconocimiento de las reglas que rigen el procedimiento legislativo previo, la dimensión deliberativa de la democracia carecería de sentido, precisamente porque las minorías, por su propia naturaleza, están predestinadas a no imponerse en la votación final, a menos que su opinión coincida con un número suficiente de integrantes de otras fuerzas políticas; por lo tanto, es aquí donde cobran toda su importancia las reglas que garantizan la participación efectiva de las minorías, al regular, por citar algunos ejemplos, la conformación del orden del día, las convocatorias a las sesiones, las reglas de integración de la Cámara, la estructuración del proceso de discusión o el reflejo de las conclusiones en los soportes documentales correspondientes.



"Así, en conclusión, el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante, donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios. Lo anterior es así, porque las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear, en el transcurso de la deliberación pública, aquello que va a ser objeto de la votación final y, por tanto, otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.

"De conformidad con lo expuesto, para determinar si, en un caso concreto, las violaciones al procedimiento legislativo redundan en violación a las garantías de debido proceso y legalidad, consagradas en el artículo 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal, y provocan la invalidez de la norma emitida o si, por el contrario, no tienen relevancia invalidatoria, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

"1. El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias, expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras, así como a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates.

"2. El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

"3. Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

"El cumplimiento de los anteriores criterios siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, puesto que, de lo que se trata, es precisamente de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Los anteriores criterios, en otras palabras, no pueden proyectarse, por su propia



naturaleza, sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, puesto que su función es precisamente ayudar a determinar la relevancia última de cada una de estas actuaciones, a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo."

Tomando en consideración lo anterior se observa que, en el caso del procedimiento legislativo seguido para la aprobación de la Ley General de Asentamientos Humanos, se cumplieron con los tres estándares mencionados en el precedente citado.

En términos de lo dispuesto en los artículos 192 y 193, numeral 1, del Reglamento del Senado de la República,³⁷ los dictámenes que se elaboren en tal Cámara deben publicarse en su Gaceta al menos veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno donde serán puestos a debate y votación.

Del mismo modo, de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara de Diputados,³⁸ los dictámenes deben publicarse en la Gaceta de dicho órgano legislativo a más tardar a las veintidós horas del día previo a la sesión del Pleno en la que se presenten.

Ahora bien, por lo que corresponde al primer dictamen presentado por las Comisiones de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial, de Vivienda y de Estudios Legislativos Segunda, del Senado de la República, relativo al proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, se aprecia que éste fue publicado en la correspondiente Gaceta Parlamentaria el veinti-

³⁷ "Artículo 192

"1. Una vez aprobado en comisiones todo dictamen, independientemente del sentido en que se emita, se remite al presidente para su inscripción en el orden del día, publicación en la Gaceta y posterior debate y votación en el Pleno."

"Artículo 193

"1. Los dictámenes y, en su caso, las opiniones correspondientes se publican en la Gaceta cuando menos veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno en la cual son puestos a debate y votación. ..."

³⁸ "Artículo 97. 1. Las iniciativas, minutas e iniciativas con vencimiento de plazo a discusión, dictámenes, votos particulares, actas, proposiciones o acuerdos deberán publicarse en la Gaceta a más tardar, a las 22:00 horas del día anterior a la sesión en la que se presenten."



nueve de septiembre de dos mil dieciséis, es decir, el mismo día en que fue sometido a consideración del Pleno de la mencionada Cámara.

Por su parte, el dictamen correspondiente a la Minuta relativa al Decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos a cargo de la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de la Cámara de Diputados, fue publicado en la Gaceta de dicho órgano legislativo el doce de octubre de dos mil dieciséis, esto es, el mismo día en que se celebró la sesión del Pleno en que se discutió dicho asunto.

Finalmente, el dictamen correspondiente a la Minuta que fue turnada a las Comisiones de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial, de Vivienda y de Estudios Legislativos Segunda, del Senado de la República, fue publicado en la Gaceta de dicha Cámara el trece de octubre de dos mil dieciséis, o sea, el mismo día en que fue sometido a discusión y votación ante el Pleno del Senado de la República.

Considerando tales hechos, resulta cierto que los Dictámenes relativos al Decreto por el cual se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, tanto los que fueron elaborados en la Cámara de Origen, como aquél de la Cámara Revisora, fueron publicados sin la anticipación ordenada en sus respectivos reglamentos, pues éstos se difundieron en las Gacetas correspondientes el mismo día en que fueron sometidos a consideración del Pleno, tanto del Senado de la República como de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Del mismo modo se observa que para la incorporación del orden del día de dichos dictámenes, se dejaron de observar las disposiciones reglamentarias de ambas Cámaras que regulan tal actuación parlamentaria.

Así, por lo que respecta al Reglamento del Senado de la República, en su artículo 73³⁹ se dice que la solicitud para incluir un asunto en el orden del día

³⁹ "Artículo 73

"1. La solicitud para incluir un asunto en el orden del día se remite al presidente, con la indicación del grupo parlamentario, senador o senadores que lo promueven, observando los siguientes requisitos: "I. Se presenta por escrito a más tardar a las 18:00 horas del día anterior a la sesión, y



debe realizarse a más tardar a las dieciocho horas del día previo a la sesión, lo cual no fue atendido pues como se expuso, la incorporación de los dictámenes relativos a la Ley General de Asentamientos Humanos elaborados en el Senado de la República fue solicitada y aprobada el mismo día de la sesión donde se analizaron tales documentos.

Por su parte, en el artículo 64 del Reglamento de la Cámara de Diputados,⁴⁰ se dice que la inclusión de un asunto no listado en el orden del día debe realizarse por conducto de la Junta de Coordinación Política. En este caso, tal disposición no fue observada pues la petición de inclusión del dictamen concerniente a la Ley General de Asentamientos Humanos que fue discutido en el Pleno de la Cámara de Diputados en su sesión de doce de octubre de dos mil dieciséis fue realizada por la presidenta de la Mesa Directiva de dicha Cámara y aprobada por la mayoría del Pleno del órgano legislativo.

Sin embargo, de las versiones estenográficas de las sesiones del Pleno de la Cámara de Senadores celebradas los días veintinueve de septiembre y trece de octubre de dos mil dieciséis; así como la del Pleno de la Cámara de Diputados de doce de octubre de dos mil dieciséis, se puede observar que tales irregularidades **no impidieron a los legisladores federales de ambas Cámaras intervenir en el correspondiente Debate Parlamentario con conocimiento sobre la cuestión sobre la que habrían de pronunciarse, ni se observa que ello haya traído la exclusión de alguna de las fuerzas políticas en la discusión de dicho asunto.**

No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno, que en la sesión del Pleno de la Cámara de Diputados celebrada el doce de octubre de dos mil dieciséis, el

"II. Se acompaña con el correspondiente archivo electrónico y una versión impresa firmada por el autor o autores.

"2. El presidente, a más tardar a las 21:00 horas del día previo a la sesión, envía el orden del día a los demás integrantes de la mesa y a los coordinadores de los grupos parlamentarios."

⁴⁰ "Artículo 64. 1. La Junta podrá proponer la inclusión de un punto en el orden del día que no se encuentre originalmente publicado en la gaceta. Para ello, deberá hacer la solicitud al presidente quien ordenará que el asunto se distribuya a los diputados y diputadas en forma electrónica y a solicitud, en forma impresa, antes de que lo ponga a consideración del Pleno."



diputado Juan Romero Tenorio, sometió a consideración de dicho órgano colegiado una moción suspensiva para que el dictamen relativo a la Minuta enviada por la Cámara de Origen fuera devuelto a Comisiones; sin embargo, es de resaltar que dicha moción tenía por objeto que la Comisión encargada del dictamen, atendiera diversas cuestiones que, a juicio de su promovente, constituían omisiones y contradicciones en el cuerpo del proyecto de la Ley General de Asentamientos Humanos, es decir, **versaba sobre aspectos de fondo relacionadas con el contenido del citado ordenamiento, por lo que resulta claro que la petición de devolución a la Comisión dictaminadora no se sustentó en un supuesto desconocimiento del dictamen que fue sometido al Pleno de la Cámara de Diputados.**⁴¹ Dicha moción suspensiva fue desechada por la mayoría de los diputados presentes en la citada sesión.⁴²

Por lo tanto, visto en su integridad el proceso legislativo seguido para la aprobación de la Ley General de Asentamientos Humanos, no se advierte que la forma en la que fueron publicados e incorporados en el orden del día los dictámenes relativos al decreto relativo a dicho ordenamiento, haya afectado los principios de la democracia deliberativa y representativa, pues de las constancias que obran en el expediente se desprende que para su aprobación fueron respetadas las reglas de quorum, debate y votación previstos en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los reglamentos de las respectivas Cámaras del Congreso de la Unión, lo que se aprecia en la participación de todas las fuerzas políticas en la aprobación del decreto en cuestión respecto del cual pudieron posicionarse libremente, e incluso, presentar las reservas que estimaron conducentes.

⁴¹ El diputado promovente de la moción suspensiva señaló lo siguiente:

"Solicito la devolución del dictamen porque es un tema trascendental, se va a violar la propiedad ejidal, la propiedad comunal. Se violentan derechos fundamentales de las comunidades indígenas al no ser contempladas para la consulta respecto al futuro de sus terrenos, de sus suelos tradicionales. Se afecta el proceso de consulta para toda la ciudadanía, trae un esquema de coordinación que delega funciones sustantivas a los Estados y no se establecen parámetros o lineamientos para una regulación objetiva del crecimiento urbano, no se establecen reglas claras para la construcción de reservas urbanas."

⁴² Lo anterior puede consultarse en las fojas 125 vuelta a 128 del cuaderno de pruebas formado con las documentales aportadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.



Por otra parte, en lo que respecta a lo manifestado por el actor en cuanto a que la iniciativa, así como las correspondientes Minutas, debieron ser turnadas a las Comisiones de Puntos Constitucionales de ambas Cámaras del Congreso General, resulta infundado.

Lo anterior es así, pues de acuerdo con los artículos 39 y 86 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las Comisiones Ordinarias, tanto de la Cámara de Diputados, como de la Cámara de Senadores, tienen a su cargo, entre otras funciones, tareas de dictamen legislativo, cuya competencia está determinada por la materia propia de su denominación.

La iniciativa de ley que dio origen al ordenamiento impugnado, fue presentada por diversos senadores con el fin de expedir la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. De la lectura de la iniciativa en cuestión, se desprende que su objeto consistía en fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general para ordenar el territorio y los asentamientos humanos, así como establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los Municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional.

En vista del objeto del ordenamiento materia de la iniciativa en cuestión, la Cámara de Senadores determinó turnar a las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial y de Estudios Legislativos dicha propuesta para su estudio y dictamen correspondientes, extendiendo posteriormente el turno a la Comisión de Vivienda.

Es por ello que, atendiendo al objeto de regulación de la iniciativa en cuestión, **no resultaba procedente que interviniera en su dictamen la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República,** considerando que el ordenamiento propuesto no suponía la reforma o modificación a alguna disposición prevista en la Constitución Federal.

Al aprobarse en la Cámara de Origen (Senado), el proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; se reforma y adicional el artículo 40 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, y se reforma el artículo 3o. de la Ley de Planeación, y enviarse a la Cámara Revisora para los efectos del artículo 72



de la Constitución Federal, la presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados determinó enviar la Minuta respectiva a la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial para que emitiera el dictamen correspondiente; así como a las Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública y de Desarrollo Metropolitano para opinión.

Lo anterior resulta adecuado, considerando la materia de los ordenamientos que abarcaba la Minuta aprobada por la Cámara de Origen, así como lo dispuesto en el artículo 39, numeral 3, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.⁴³

Al haber sido modificados por la Cámara Revisora (diputados) algunos de los artículos de la Minuta enviada por la colegisladora, ésta fue devuelta a la Cámara de Origen (Senado), la cual, en términos de lo previsto en el artículo 221, numeral 3, del Reglamento del Senado de la República,⁴⁴ determinó enviar la Minuta respectiva a las mismas comisiones que conocieron de la iniciativa en su origen para que elaboraran el dictamen correspondiente.

En vista de que ninguno de los ordenamientos que fueron objeto de reforma, incidían en la modificación de algún precepto de la Constitución Federal, no le asiste la razón al Municipio actor, en cuanto a que, en el análisis de la iniciativa, así como de las Minutas que dieron lugar a la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos debía tener participación la Comisión de Puntos Constitucionales.

Finalmente, **en relación con la supuesta omisión del Ejecutivo Federal de formular al Congreso General las observaciones** a que se refiere el artículo 72,

⁴³ "Artículo 39. ...

"3. Las Comisiones ordinarias establecidas en el párrafo anterior, tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por los artículos 26, apartado A, párrafo cuarto y 93, párrafo primero, de la Constitución, y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la administración pública federal."

⁴⁴ "Artículo 221. ...

"3. Si un proyecto sólo se desecha en parte por la Cámara de Diputados, el nuevo dictamen en el Senado es formulado por las mismas comisiones y se refiere exclusivamente a las observaciones o modificaciones realizadas."



apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también resulta **infundado**, pues en términos de lo dispuesto en dicho precepto, el derecho de veto ahí previsto, consiste en una facultad conferida al titular del Poder Ejecutivo para realizar libremente observaciones a cualquier proyecto de ley o decreto emitido por el Legislativo, **por lo que su ejercicio es potestativo**; de ahí que no es posible que dicho servidor público pueda incurrir en omisión si, por la razón que fuera, decide no hacer observación alguna a los proyectos aprobados por el Congreso de la Unión.

OCTAVO.—El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la ley general impugnada, que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política. En sus **conceptos de invalidez primero, apartados A, B, C, G, y H, y tercero**, el Municipio actor aduce que la ley general impugnada afecta su competencia constitucional, pues sus disposiciones **en su conjunto**, imponen a nivel nacional un único modelo de desarrollo urbano, el cual produce un efecto pernicioso de concentración o centralización de las decisiones en materia de desarrollo urbano en favor de los Poderes Federales, mermando el ámbito de libertad de los órdenes de gobierno local y municipal en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, ocasionando con ello, su dependencia y subordinación.

En ese sentido, destaca que los artículos 1, 3, fracciones VII, XII, XIV, XIX, XXXII, XXXVII, XXXVI; XXXVIII, XXXIX y XL; 4, fracciones I, II, III, IV, V, VI y X; 5; 6, último párrafo; 7, 8, fracciones I, II, VI, VII, X, XXIV y XXVII; 9, fracciones IV y V; 10, 11, 22, 23, 26, 28, 29, párrafo primero, fracciones I, II y III; 36, párrafo primero y segundo, fracciones II, III, IV y V; 37, fracciones I, III, IV, V y VI, así como su último párrafo; 46, 52, fracciones I y VII; 53, fracción IV y VI; 59, párrafos primero, segundo, fracciones I, II, III, IV, V, VI y VII y párrafo tercero, fracciones I, II, incisos a), b) y c); 60, fracción VI; 71, fracción III; 76, párrafo primero; 93, fracción I; así como los artículos transitorios primero, segundo, tercero, quinto, sexto y séptimo, todos de la ley general impugnada, imponen un modelo único de desarrollo urbano, a través del cual se obliga a los Estados y Municipio a promover usos de suelo mixtos, la densificación de construcciones, la prohibición de su separación, así como evitar la imposición de cajones de estacionamiento.



Precisa que los artículos a que alude, no se limitan a fijar normas básicas para el ordenamiento del uso del suelo y de los asentamientos humanos, ni establecer la concurrencia de los diferentes órdenes de gobierno, sino que regulan en forma amplia, detallada y sistemática la manera en que los Estados y Municipio deben ejercer sus facultades, ello sin considerar sus necesidades particulares, así como sus características políticas, sociales económicas, biogeográficas, poblacionales y urbanísticas. Lo anterior, en vista del actor, produce un estado de vulnerabilidad política y jurídica de las entidades federativas y Municipios en cuanto al libre y responsable desarrollo de sus facultades en la materia.

Además, se duele de la abrogación del artículo 3 de la anterior Ley General de Asentamientos Humanos, pues a su parecer, el Congreso de la Unión se extralimitó en el ejercicio de su facultad prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal, al ejercer tal prerrogativa sin satisfacer los principios de certeza y seguridad jurídica, lo que llevó a una restricción y anulación de las competencias locales y municipales en materia de ordenamiento territorial de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

A su parecer, lo anterior impide, por un lado, que los Congresos Estatales expidan normas que salvaguarden la adecuada mezcla de usos de suelo; y por otro, que los Municipios establezcan en la zonificación de sus territorios los usos y destinos permitidos, condicionados y prohibidos; las disposiciones aplicables a usos condicionados, la compatibilidad entre usos y destinos permitidos, así como las densidades de población y construcción, entre otras cuestiones, lo que genera un vacío normativo que impide a esos órdenes de gobierno cumplir los principios y objetivos previstos en los artículos 25, 26, apartado A, y 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal.

Bajo esa línea de pensamiento, el actor considera que la ley general impugnada transgrede el artículo 23, punto 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con las Directrices Internacionales sobre Descentralización y Fortalecimiento de las Autoridades Locales, expedidas por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, así como con la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles, aprobada el veinte de octubre de dos mil dieciséis, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el



Desarrollo Urbano Sostenible (HABITAT III), en el marco del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

Lo anterior, pues al comparar el enfoque y las premisas de las que partía la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos, con las premisas y el enfoque de la ley general impugnada, es posible advertir que se viola el principio de progresividad, en cuanto a descentralización política se refiere, porque además de que la autonomía de los ámbitos locales y municipales no se ve fortalecida, la participación ciudadana en esta materia se verá reducida en la práctica.

Los artículos que refiere la parte actora, establecen lo siguiente:

"Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.

"Las disposiciones de esta ley tienen por objeto:

"I. Fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para ordenar el uso del territorio y los asentamientos humanos en el país, con pleno respeto a los derechos humanos, así como el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado para promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos plenamente;

"II. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales para la planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;

"III. Fijar los criterios para que, en el ámbito de sus respectivas competencias exista una efectiva congruencia, coordinación y participación entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales para la planeación de la fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación de los centros de población y asentamientos humanos, garantizando en todo momento la protección y el acceso equitativo a los espacios públicos;



"IV. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios que regulan la propiedad en los centros de población, y

"V. Propiciar mecanismos que permitan la participación ciudadana en particular para las mujeres, jóvenes y personas en situación de vulnerabilidad, en los procesos de planeación y gestión del territorio con base en el acceso a información transparente, completa y oportuna, así como la creación de espacios e instrumentos que garanticen la corresponsabilidad del gobierno y la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública en la materia."

"Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ...

"VII. Consejo Nacional: El Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano;

"XII. Densificación: Acción urbanística cuya finalidad es incrementar el número de habitantes y la población flotante por unidad de superficie, considerando la capacidad de soporte del territorio y, en su caso, adecuando los espacios públicos y sus infraestructuras; ...

"XIV. Desarrollo metropolitano: proceso de planeación, regulación, gestión, financiamiento y ejecución de acciones, obras y servicios, en zonas metropolitanas, que por su población, extensión y complejidad, deberán participar en forma coordinada los tres órdenes de gobierno de acuerdo a sus atribuciones; ...

"XIX. Espacio edificable: suelo apto para el uso y aprovechamiento de sus propietarios o poseedores en los términos de la legislación correspondiente; ...

"XXXII. Secretaría: la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; ...

"XXXVI. Usos del suelo: los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un Centro de Población o Asentamiento Humano; ...



"XXXVII. Zona Metropolitana: Centros de población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional;

"XXXVIII. Zonificación: la determinación de las áreas que integran y delimitan un territorio; sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos de suelo y destinos, así como la delimitación de las áreas de crecimiento, conservación, consolidación y mejoramiento;

"XXXIX. Zonificación Primaria: la determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población; comprendiendo las áreas urbanizadas y áreas urbanizables, incluyendo las reservas de crecimiento, las áreas no urbanizables y las áreas naturales protegidas, así como la red de vialidades primarias; y,

"XL. Zonificación Secundaria: la determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos."

"Artículo 4. La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, centros de población y la ordenación territorial, deben conducirse en apego a los siguientes principios de política pública:

"I. Derecho a la ciudad. Garantizar a todos los habitantes de un asentamiento humano o centros de población el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos, a partir de los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México en la materia;

"II. Equidad e inclusión. Garantizar el ejercicio pleno de derechos en condiciones de igualdad, promoviendo la cohesión social a través de medidas que impidan la discriminación, segregación o marginación de individuos o grupos. Promover el respeto de los derechos de los grupos vulnerables, la perspectiva de género y que todos los habitantes puedan decidir entre una oferta diversa de suelo, viviendas, servicios, equipamientos, infraestructura y actividades económicas de acuerdo a sus preferencias, necesidades y capacidades;



"III. Derecho a la propiedad urbana. Garantizar los derechos de propiedad inmobiliaria con la intención de que los propietarios tengan protegidos sus derechos, pero también asuman responsabilidades específicas con el estado y con la sociedad, respetando los derechos y límites previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley. El interés público prevalecerá en la ocupación y aprovechamiento del territorio;

"IV. Coherencia y racionalidad. Adoptar perspectivas que promuevan el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano de manera equilibrada, armónica, racional y congruente, acorde a los planes y políticas nacionales; así como procurar la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos;

"V. Participación democrática y transparencia. Proteger el derecho de todas las personas a participar en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas que determinan el desarrollo de las ciudades y el territorio. Para lograrlo se garantizará la transparencia y el acceso a la información pública de conformidad con lo dispuesto en la presente ley y demás legislación aplicable en la materia;

"VI. Productividad y eficiencia. Fortalecer la productividad y eficiencia de las ciudades y del territorio como eje del crecimiento económico, a través de la consolidación de redes de vialidad y movilidad, energía y comunicaciones, creación y mantenimiento de infraestructura productiva, equipamientos y servicios públicos de calidad. Maximizar la capacidad de la ciudad para atraer y retener talentos e inversiones, minimizando costos y facilitar la actividad económica; ...

"X. Accesibilidad universal y movilidad. Promover una adecuada accesibilidad universal que genere cercanía y favorezca la relación entre diferentes actividades urbanas con medidas como la flexibilidad de usos del suelo compatibles y densidades sustentables, un patrón coherente de redes viales primarias, la distribución jerarquizada de los equipamientos y una efectiva movilidad que privilegie las calles completas, el transporte público, peatonal y no motorizado."

"Artículo 5. Toda política pública de ordenamiento territorial, desarrollo y planeación urbana y coordinación metropolitana deberá observar los prin-



cipios señalados en el artículo anterior, sin importar el orden de gobierno de donde emana."

"Artículo 6. ...

"En términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización."

"Artículo 7. Las atribuciones en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, serán ejercidos 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:

"I. Formular y conducir la política nacional de asentamientos humanos, así como el ordenamiento territorial, en coordinación con otras dependencias de la administración pública federal;

"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; ...

"VI. Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y regular, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los Municipios, los mecanismos para satisfacer dichas necesidades;

"VII. Elaborar, apoyar y ejecutar programas que tengan por objeto satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y



reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, lo anterior con la colaboración entre las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes, con la coordinación entre éstas y los gobiernos de las entidades federativas y de los Municipios, y con la participación y concertación con los diversos grupos sociales; ...

"X. Formular y ejecutar el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, así como promover, controlar y evaluar su cumplimiento; ...

"XXIV. Crear y administrar el sistema de información territorial y urbano de conformidad con lo dispuesto en esta ley; ...

"XXVII. Aprobar con el consejo nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, así como sus modificaciones;"

"Artículo 9. ...

"IV. La homologación de contenidos, metodologías y expresión gráfica para la elaboración de los planes y programas en la materia, y los criterios para su actualización con una visión de largo plazo, y

"V. La prevención y atención de contingencias en los centros de población para el fortalecimiento de la resiliencia.

"Mismas que deberán ser observadas por los tres órdenes de gobierno."

"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;



"II. Establecer normas conforme a las cuales se promoverá y dará participación a la ciudadanía en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación a que se refiere esta ley;

"III. Promover el cumplimiento y la efectiva protección de los derechos humanos relacionados con el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, el desarrollo urbano y la vivienda;

"IV. Aplicar y ajustar sus procesos de planeación a la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial;

"V. Formular, aprobar y administrar su programa estatal de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como vigilar y evaluar su cumplimiento con la participación de los Municipios y la sociedad;

"VI. Promover y decretar la fundación de nuevos centros de población, a partir de las propuestas que hagan la secretaría o los Municipios;

"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;

"X. Participar, conforme a la legislación federal y local, en la Constitución y administración de Reservas territoriales, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, la salvaguarda de la población que se ubique en



los polígonos de protección y amortiguamiento determinados por los Planes de Desarrollo Urbano; así como en la protección del patrimonio natural y cultural, y de las zonas de valor ambiental del equilibrio ecológico de los centros de población;

"XI. Intervenir en la prevención, control y solución de los asentamientos humanos irregulares, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los Programas de Desarrollo Urbano, de conurbaciones y zonas metropolitanas incluyendo el enfoque de género y el marco de los derechos humanos;

"XII. Emitir y, en su caso, modificar la legislación local en materia de Desarrollo Urbano que permita contribuir al financiamiento e instrumentación del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano y desarrollo metropolitano en condiciones de equidad, así como para la recuperación de las inversiones públicas y del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la consolidación y el crecimiento urbano;

"XIII. Participar en la planeación y regulación de las zonas metropolitanas y conurbaciones, en los términos previstos en esta ley y en las leyes de las entidades federativas que, en su caso, corresponda;

"XIV. Establecer y participar en las instancias de coordinación metropolitana en los términos de esta ley;

"XV. Coordinar sus acciones con la Federación, con otras entidades federativas sus Municipios o demarcaciones territoriales, según corresponda, para el ordenamiento territorial de los asentamientos Humanos y la planeación del desarrollo urbano y desarrollo metropolitano; así como para la ejecución de acciones, obras e inversiones en materia de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, incluyendo las relativas a la movilidad y a la accesibilidad universal;

"XVI. Convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones concertadas para el desarrollo regional, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, atendiendo a los principios de esta ley y a lo establecido en las leyes en la materia;



"XVII. Apoyar a los Municipios que lo soliciten, en la administración de los servicios públicos municipales, en los términos de las leyes aplicables;

"XVIII. Evaluar y dar seguimiento, en los términos de las leyes locales relativas, al impacto urbano o regional de obras y proyectos que generen efectos en el territorio de uno o más Municipios de la entidad de que se trate;

"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;

"XX. Imponer sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas y de los programas estatales de desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, conforme a lo que prevea la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como dar vista a las autoridades competentes, para la aplicación de las sanciones que en materia penal se deriven de las faltas y violaciones a tales disposiciones;

"XXI. Aplicar y promover las políticas y criterios técnicos de las legislaciones fiscales, que permitan contribuir al financiamiento del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, desarrollo regional y desarrollo metropolitano en condiciones de equidad, así como la recuperación del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la consolidación y el crecimiento urbano;

"XXII. Formular y aplicar las políticas, así como realizar las acciones en materia de estructuración urbana, gestión del suelo, conservación del patrimonio natural y cultural y accesibilidad universal, incluyendo la movilidad;

"XXIII. Evaluar y dar seguimiento, en los términos de las leyes locales aplicables al impacto territorial de obras y proyectos que generen efectos en el territorio de uno o más Municipios de la entidad de que se trate;

"XXIV. Prevenir y evitar la ocupación por asentamientos humanos en zonas de alto riesgo, de conformidad con los atlas de riesgo y en los términos de la legislación aplicable;



"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;

"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

"XXVII. Las demás que les señalen esta ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales."

"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;

"IV. Promover y ejecutar acciones, inversiones y servicios públicos para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, considerando la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres y el pleno ejercicio de derechos humanos;



"V. Proponer a las autoridades competentes de las entidades federativas la fundación y, en su caso, la desaparición de centros de población;

"VI. Participar en la planeación y regulación de las zonas metropolitanas y conurbaciones, en los términos de esta ley y de la legislación local;

"VII. Celebrar convenios de asociación con otros Municipios para fortalecer sus procesos de planeación urbana, así como para la programación, financiamiento y ejecución de acciones, obras y prestación de servicios comunes;

"VIII. Celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva, con otros Municipios, demarcaciones territoriales o con los particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven;

"IX. Prestar los servicios públicos municipales, atendiendo a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación local;

"X. Coordinar sus acciones y, en su caso, celebrar convenios para asociarse con la respectiva entidad federativa y con otros Municipios o con los particulares, para la prestación de servicios públicos municipales, de acuerdo con lo previsto en la legislación local;

"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;

"XV. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los Planes o Programas de Desarrollo Urbano y las reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios;

"XVI. Intervenir en la prevención, control y solución de los asentamientos humanos irregulares, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los Planes o Programas de Desarrollo Urbano y de zonas metropolitanas y conurbaciones, en el marco de los derechos humanos;

"XVII. Participar en la creación y administración del suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables; así como generar los instrumentos que permitan la disponibilidad de tierra para personas en situación de pobreza o vulnerabilidad;

"XVIII. Atender y cumplir los lineamientos y normas relativas a los polígonos de protección y salvaguarda en zonas de riesgo, así como de zonas restringidas o identificadas como áreas no urbanizables por disposición contenidas en leyes de carácter federal;

"XIX. Imponer sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas, Planes o Programas de Desarrollo Urbano y reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como dar vista a las autoridades competentes, para la aplicación de las sanciones que en materia penal se deriven de las faltas y violaciones de las disposiciones jurídicas de tales Planes o Programas de Desarrollo Urbano y, en su caso, de ordenación ecológica y medio ambiente;



"XX. Formular y ejecutar acciones específicas de promoción y protección a los espacios públicos;

"XXI. Informar y difundir anualmente a la ciudadanía sobre la aplicación y ejecución de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano;

"XXII. Crear los mecanismos de consulta ciudadana para la formulación, modificación y evaluación de los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano y los que de ellos emanen de conformidad con lo dispuesto por esta ley;

"XXIII. Promover el cumplimiento y la plena vigencia de los derechos relacionados con los asentamientos humanos, el desarrollo urbano y la vivienda;

"XXIV. Promover y ejecutar acciones para prevenir y, mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos; y,

"XXV. Las demás que les señale esta ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales."

"Artículo 22. La planeación, regulación y evaluación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política de carácter global, sectorial y regional que coadyuva al logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas federales y planes estatales y municipales.

"La planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano y de los centros de población estará a cargo, de manera concurrente, de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, de acuerdo a la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley."

"Artículo 23. La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, se



llevarán a cabo sujetándose al Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, a través de:

"I. La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial;

"II. Los programas estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano;

"III. Los programas de zonas metropolitanas o conurbaciones;

"IV. Los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano; y,

"V. Los Planes o Programas de Desarrollo Urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta ley y la legislación estatal de desarrollo urbano, tales como los de centros de población, parciales, sectoriales, esquemas de planeación simplificada y de centros de servicios rurales.

"Los planes o programas a que se refiere este artículo, se regirán por las disposiciones de esta ley y, en su caso, por la legislación estatal de desarrollo urbano y por los reglamentos y normas administrativas federales, estatales y municipales aplicables. Son de carácter obligatorio, y deberán incorporarse al sistema de información territorial y urbano.

"La Federación y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación de las zonas metropolitanas para coordinar acciones e inversiones que propicien el desarrollo y regulación de los asentamientos humanos, con la participación que corresponda a los Municipios de acuerdo con la legislación local.

"Los instrumentos de planeación referidos, deberán guardar congruencia entre sí, sujetándose al orden jerárquico que establece su ámbito territorial, y contando con los dictámenes de validación y congruencia que para ese fin serán solicitados y emitidos por los diferentes órdenes de gobierno, para su aplicación y cumplimiento."

"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:



"I. El diagnóstico de la situación del ordenamiento territorial y los asentamientos humanos en el país, que incluya, entre otros elementos, el patrón de distribución de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional;

"II. Las políticas, objetivos, prioridades y lineamientos estratégicos para el desarrollo urbano y desarrollo metropolitano del país;

"III. La estructura de sistemas urbanos rurales en el país y la caracterización de los centros de población que conforman el sistema nacional territorial;

"IV. Las políticas y estrategias para el ordenamiento territorial de los Sistemas Urbano Rurales, Asentamientos Humanos y al Desarrollo Urbano de los centros de población;

"V. Las orientaciones para el desarrollo sustentable de las regiones del país, en función de sus recursos naturales, de sus actividades productivas y del equilibrio entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales;

"VI. Las necesidades que en materia de desarrollo urbano planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población;

"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;

"VIII. Las políticas generales para el ordenamiento territorial, de las zonas metropolitanas y conurbaciones, de los Asentamientos Humanos y Centros de Población;

"IX. Los lineamientos y estrategias que orienten la inversión pública y privada a proyectos prioritarios para el desarrollo urbano del país;

"X. Las metas generales en cuanto a la calidad de vida en los centros de población urbanos y rurales del país, así como en las comunidades indígenas;



"XI. Los requerimientos globales de reservas territoriales para el desarrollo urbano, así como los mecanismos para satisfacer dichas necesidades;

"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,

"XIV. Esquemas y mecanismos que fomenten la equidad, inclusión y accesibilidad universal en el desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y los asentamientos humanos."

"Artículo 28. Los programas estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, serán aprobados, ejecutados, controlados, evaluados y modificados por las autoridades locales, con las formalidades previstas en la legislación estatal en la materia, y en congruencia con las normas oficiales mexicanas en la materia. ..."

"Artículo 29. Las entidades federativas, al formular sus Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano correspondientes, deberán considerar los elementos siguientes:

"I. Los lineamientos generales de articulación y congruencia con la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial;

"II. El análisis y congruencia territorial con el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, los Programas de Ordenamiento Ecológico, de Prevención de Riesgos y de otros programas sectoriales que incidan en su ámbito territorial estatal; y,

"III. El marco general de leyes, reglamentos y normas y los planes territoriales de ámbitos territoriales más amplios o que se inscriben en el plan o programa en formulación. ..."



"Artículo 36. Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.

"La gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará a través de las instancias siguientes: ...

"II. Un consejo consultivo de desarrollo metropolitano que promoverá los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas.

"Dicho consejo se integrará con perspectiva de género, por representantes de los tres órdenes de gobierno y representantes de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, este último sector que deberá conformar mayoría en el consejo. Sus integrantes elegirán a quien los presida;

"III. Los mecanismos de carácter técnico a cargo de las entidades federativas y Municipios, bajo la figura que corresponda sesionarán permanentemente. La Comisión de Ordenamiento Metropolitano y el Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano que sesionarán por lo menos trimestralmente. Los instrumentos jurídicos, para su integración y funcionamiento, y su reglamento interior, estarán sujetos a lo señalado por esta ley y la legislación estatal aplicable;

"IV. Las instancias que permitan la prestación de servicios públicos comunes; y,

"V. Los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el fondo metropolitano."

"Artículo 37. Los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, deberán tener:

"I. Congruencia con la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial; ...



"III. Estrategias y proyectos para el desarrollo integral de la zona metropolitana o conurbación, que articulen los distintos ordenamientos, planes o programas de desarrollo social, económico, urbano, turístico, ambiental y de cambio climático que impactan en su territorio;

"IV. La delimitación de los centros de población con espacios geográficos de reserva para una expansión ordenada a largo plazo, que considere estimaciones técnicas del crecimiento;

"V. Las prioridades para la ocupación de suelo urbano vacante, la urbanización ordenada de la expansión periférica y la localización adecuada con relación al área urbana consolidada de suelo apto para la urbanización progresiva;

"VI. Las políticas e instrumentos para la reestructuración, localización, mejoramiento de la infraestructura y los equipamientos del ámbito metropolitano; ...

"Adicionalmente, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales, podrán formular y aprobar programas parciales que establecerán el diagnóstico, los objetivos y las estrategias gubernamentales para los diferentes temas o materias, priorizando los temas de interés metropolitano establecidos en esta ley."

"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."

"Artículo 52. La legislación estatal en la materia señalará los requisitos y alcances de las acciones de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y establecerá las disposiciones para:



"I. La asignación de usos del suelo y destinos compatibles, promoviendo la mezcla de usos del suelo mixtos, procurando integrar las zonas residenciales, comerciales y centros de trabajo, impidiendo la expansión física desordenada de los centros de población y la adecuada estructura vial; ...

"VII. La compatibilidad de los servicios públicos y la infraestructura de telecomunicaciones y de radiodifusión, en cualquier uso de suelo, para zonas urbanizables y no urbanizables; ..."

"Artículo 53. Para la ejecución de acciones de mejoramiento y conservación de los centros de población, además de las previsiones señaladas en el artículo anterior, la legislación estatal en la materia establecerá las disposiciones para: ...

"IV. La previsión que debe existir de áreas verdes, espacios públicos seguros y de calidad, y espacio edificable;

"VI. El reordenamiento, renovación o densificación de áreas urbanas deterioradas, aprovechando adecuadamente sus componentes sociales y materiales; ..."

"Artículo 59. Corresponderá a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio.

"La zonificación primaria, con visión de mediano y largo plazo, deberá establecerse en los Programas Municipales de Desarrollo Urbano, en congruencia con los programas metropolitanos en su caso, en la que se determinarán:

"I. Las áreas que integran y delimitan los centros de población, previendo las secuencias y condicionantes del crecimiento de la ciudad;

"II. Las áreas de valor ambiental y de alto riesgo no urbanizables, localizadas en los centros de población;

"III. La red de vialidades primarias que estructure la conectividad, la movilidad y la accesibilidad universal, así como a los espacios públicos y equipamientos de mayor jerarquía;



"IV. Las zonas de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

"V. La identificación y las medidas necesarias para la custodia, rescate y ampliación del espacio público, así como para la protección de los derechos de vía;

"VI. Las reservas territoriales, priorizando las destinadas a la urbanización progresiva en los centros de población;

"VII. Las normas y disposiciones técnicas aplicables para el diseño o adecuación de destinos específicos tales como para vialidades, parques, plazas, áreas verdes o equipamientos que garanticen las condiciones materiales de la vida comunitaria y la movilidad; ...

"La zonificación secundaria se establecerá en los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano de acuerdo a los criterios siguientes:

"I. En las zonas de conservación se regulará la mezcla de usos del suelo y sus actividades, y

"II. En las zonas que no se determinen de conservación:

"a) Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;

"b) Se deberá permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad.

"Los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El gobierno establecerá mecanismos para aplicar dicho costo y ajustar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita a



promotores o desarrolladores incrementar la densidad de sus edificaciones y la mezcla de usos del suelo, y

"c) Se garantizará que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad."

"Artículo 60. La legislación local, en las materias objeto de esta ley, establecerá los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios y para cualquier otra acción urbanística, en los siguientes términos. ...

"VI. Deberá definir los medios e instancias de impugnación administrativa y judicial que, en su caso, procedan;"

"Artículo 71. Las políticas y programas de movilidad deberán: ...

"III. Promover los usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento; ..."

"Artículo 76. Las leyes locales establecerán las disposiciones tendientes a que los Planes y Programas de Desarrollo Urbano que implementen acciones de densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación. ..."

"Artículo 93. Las autoridades deberán promover la participación social y ciudadana, según corresponda, en al menos las materias siguientes:

"I. La formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano y sus modificaciones, así como en aquellos mecanismos de planeación simplificada, en los términos de esta ley; ..."



"ARTÍCULOS TRANSITORIOS

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

"Segundo. Se abroga la Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993 y se derogan todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan a lo establecido en la presente ley."

"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.

"En el caso de la Ciudad de México, la Legislatura de la Ciudad de México, las autoridades del gobierno central y de las demarcaciones territoriales correspondientes, deberán efectuar las adecuaciones legislativas y reglamentarias de conformidad con lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con las disposiciones de la Constitución de la Ciudad de México una vez que entren en vigor."

"Quinto. En un plazo de dos años contado a partir de la entrada en vigor de este decreto, se formularán, o adecuarán los Planes y Programas de Desarrollo Urbano de los centros de población mayores a cien mil habitantes, así como los planes nacional, estatales y metropolitanos, incluyendo todos los nuevos instrumentos de gestión a los que alude esta ley, incluidos de manera primordial los instrumentos de participación democrática y ciudadana contenidos en el título décimo primero de la ley que se expide.

"Los registros públicos de la propiedad, los catastros y el Registro Agrario Nacional estarán a lo señalado en los artículos 60, 111 y 112 del presente decreto, una vez que sean adecuados los planes y programas mencionados en el párrafo anterior."



"Sexto. En un plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de este decreto, el titular de la secretaría, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano deberá convocar a la sesión de instalación del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano."

"Los gobiernos locales y municipales, convocarán en el mismo plazo a las sesiones de instalación de los Consejos Locales y Municipales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano."

"Séptimo. En un plazo no mayor de seis meses a partir de la entrada en vigor de este decreto, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, emitirá los lineamientos para la integración y funcionamiento del Consejo Nacional."

Ahora bien, en atención a lo expuesto por el Municipio actor, se observa que **su alegato principal va dirigido a cuestionar, en su conjunto, el sistema previsto en la ley general impugnada**, en la medida en que, a su parecer, centraliza las decisiones en materia de desarrollo urbano y asentamientos humanos en los Poderes Federales, al regular, en forma amplia y detallada, la manera en que los órdenes de gobierno locales y municipales deberán ejercer sus facultades de planeación sin considerar sus necesidades particulares, así como sus características políticas, sociales económicas, biogeográficas, poblacionales y urbanísticas, al imponer un modo único de desarrollo urbano que obliga a esos ámbitos de gobierno a flexibilizar y promover usos de suelo mixtos, prohibir su separación, densificar las construcciones, así como evitar la imposición de cajones de estacionamiento.

De esta forma lo que el actor cuestiona es la manera en la que el Congreso Federal ejerció sus facultades en materia de asentamientos humanos por estimar que se excedió en su competencia regulatoria al mermar el ámbito de libertad de los órdenes de gobierno local y municipal en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, ocasionando con ello, su dependencia y subordinación.

Son **parcialmente fundados** los argumentos que hace valer el actor.



Este Tribunal Constitucional ha desarrollado una doctrina jurisprudencial en torno a la materia de asentamientos humanos, atendiendo, por una parte, a lo resuelto por este Pleno en las **controversias constitucionales 94/2009, 99/2009 y 100/2009**;⁴⁵ y, por otra, lo sustentado por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al resolver la **controversia constitucional 62/2011**,⁴⁶ precedentes de los que se desprende lo siguiente:

Se ha reconocido que la regulación del dominio del suelo tiene sustento en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, donde se dispone que la Nación tendrá, en todo tiempo, el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, por lo que se deben dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Dados los múltiples aspectos que intervienen en la materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, **se ha hecho necesario que en la planeación para el crecimiento de los centros de población intervengan los diversos órdenes de gobierno** para que, de forma coordinada y congruente se regulen los aspectos relacionados con el control y desarrollo de los conjuntos demográficos asentados en una determinada área física; así como con la fundación, conservación, mejora y desenvolvimiento de las áreas urbanas que surgen como consecuencia de ellos.

⁴⁵ Promovidas, respectivamente, por los Municipios de San Pedro Garza García, Santa Catarina y San Nicolás de los Garza, todos del Estado de Nuevo León, resueltas en sesión de treinta y uno de marzo de dos mil once, por unanimidad de once votos.

⁴⁶ Promovida por el Municipio de Xaltocan, del Estado de Tlaxcala, en su sesión celebrada el once de abril de dos mil doce, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Fernando Franco González Salas y Presidente Sergio A. Valls Hernández (ponente). Ausente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.



Tal situación fue considerada por el Poder Revisor de la Constitución para agregar un apartado C a la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución General, a través del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de febrero de mil novecientos setenta y seis, y con ello, **establecer la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

En efecto, de la exposición de motivos de la iniciativa que dio lugar a la citada reforma constitucional, así como del dictamen relativo de la Cámara de Diputados, se desprende lo siguiente:

Exposición de motivos:

"Los elementos y acciones que inciden en los centros urbanos de población por parte del sector público corresponden a los tres niveles de gobierno previstos en el sistema constitucional mexicano, lo que implica que para la ordenación de los centros urbanos, las acciones de los Ayuntamientos, gobiernos estatales y del propio Gobierno Federal deberán darse de acuerdo con las competencias que la Constitución General de la República les ha conferido, respondiendo a objetivos comunes en el marco de una visión de conjunto de la problemática urbana, debiendo por tanto fijarse dichas bases en la Carta Fundamental y en la ley reglamentaria correspondiente.

"En los sistemas de Gobierno Federal, lo que ha determinado el conferirle a la Federación una competencia, es la trascendencia nacional de una materia cuya atención rebasa el ámbito de una entidad federativa en lo particular; ese ha sido el sentido del sistema mexicano consagrado en diversas normas del Texto Constitucional y especialmente destacado por el artículo 117 de la Constitución en vigor. En este mismo sentido los problemas que pertenecen a dos o más entidades federativas en materias de nivel nacional deben de atenderse con la participación del Gobierno Federal, criterio general que sigue la Constitución al establecer la competencia de los tribunales federales para dirimir las controversias que se susciten entre dos entidades federativas.



"La Constitución de 1917 no contiene ninguna norma que establezca regulaciones en materia urbana, por tanto en los términos del artículo 124 se entiende en principios como una materia reservada a los Estados; sin embargo, es de señalarse que además de las razones históricas que explican la ausencia correspondiente, la problemática urbana se encuadra dentro de un conjunto de acciones que difícilmente podrían establecer una facultad exclusiva a cualquiera de los niveles de gobierno por los múltiples elementos, materias y atribuciones, que concurren a la misma.

"En los términos de la vigente distribución de competencias del sistema federal mexicano, la Federación ejerce facultades decisivas en el desarrollo urbano, como las correspondientes a la tenencia de la tierra, agua, bosques, contaminación ambiental, vías generales de comunicación, energía eléctrica, y en otras materias, así como lo relativo a la promoción económica, las inversiones públicas de la Federación, tienen impacto determinante en dicho proceso, condicionan las posibilidades del crecimiento agrícola e industrial, y dan origen a la creación de fuentes de trabajo, las que constituyen el elemento de atracción básica en la elección que los grupos humanos toman para asentarse.

"La multiplicidad de elementos y de competencias que inciden en el fenómeno urbano nos lleva al principio de que la estructura jurídica que dé regulación al mismo, deberá establecer la concurrencia de los tres niveles de gobierno a través de nuevas formas de colaboración de las entidades federativas entre sí, y de éstas con la Federación, como única forma de ser congruente al federalismo, dentro de un cauce de responsabilidad institucional compartida. Federalizar estas acciones públicas, sería una posición conservadora, antihistórica, que escindiría responsabilidades y afectaría profundamente nuestro sistema federal; sólo la acción compartida entre la Federación y los Estados, permitirá una acción intergubernamental de amplia comunicación que dé atención al problema de manera integral.

"...

"Las autoridades deberán dictar las medidas necesarias para reglamentar los asentamientos humanos en el amplio sentido del término y establecer las provisiones, usos destinos y reservas de tierras, aguas y bosques, con objeto de



planear y regular la fundación de las ciudades y demás centros de población; su conservación y mejoramiento.

"En consecuencia con lo anterior, se propone la adición de dos fracciones al artículo 115; en la primera de ellas y para los efectos de la reforma al párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución, se reafirma la facultad de los Estados y de los Municipios para que dentro del ámbito de sus competencias expidan las leyes, los reglamentos y las disposiciones administrativas que correspondan a la observancia de la ley federal reglamentaria de la materia; en la segunda se prevé la posibilidad y se establecen los mecanismos de solución para que en forma coordinada la Federación, las entidades federativas y los Municipios planeen y regulen de manera conjunta el desarrollo de los centros urbanos de población que estando situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica.

"Finalmente, en el artículo 73 se faculta al Congreso de la Unión para que expida las leyes que establezcan la adecuada concurrencia en las entidades federativas, de los Municipios y de la propia Federación en la solución de los problemas expresados."

Dictamen de la Cámara de Diputados:

"La adición de la fracción XXIX-C al artículo 73 constitucional, facultará al Congreso de la Unión para legislar en materia de asentamientos humanos. Esta disposición fundamentará la expedición de una ley federal que defina bases generales para regular y coordinar la incidencia de los tres niveles gubernamentales en el ordenamiento de los centros de población.

"Con esta estructura normativa, Gobierno Federal, entidades federativas y Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, concurrirán al cumplimiento de los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional. Se evitarán interferencias competenciales en materia urbana propiciadas por el actual régimen; se favorecerá el crecimiento controlado de las áreas, citadinas, una más adecuada distribución poblacional y un mejor aprovechamiento de nuestros recursos.



"Avance significativo en materia de coordinación constituye la adición al artículo 115 constitucional con las fracciones IV y V. La primera estatuye la facultad de los Estados y Municipios para expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas, a efecto de cumplir, en el ámbito de sus respectivas competencias, con la filosofía de esta reforma y con la ley federal de la materia.

"La nueva fracción V del citado precepto, permitirá afrontar eficazmente el problema de las megalópolis. La continuidad geográfica formada por varios centros urbanos, comprendidos en territorios municipales de dos o más entidades federativas, podrá enfocarse por los niveles competenciales federal, estatal y municipal. El desarrollo de estas áreas se plantará y regulará en acción conjunta y coordinada."

Con motivo de la reforma constitucional en comento, el veintiséis de mayo de mil novecientos setenta y seis, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Asentamientos Humanos, cuyas disposiciones tenían por **objeto establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país**; fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

Cabe mencionar que la referida ley general fue modificada en los años de mil novecientos ochenta y uno, y mil novecientos ochenta y cuatro, a fin de incorporar regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarla a las reformas del artículo 115 de la Constitución Federal.

No fue sino hasta el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres, cuando se abrogó la citada Ley General de Asentamientos Humanos, con motivo de la expedición de una diversa, la cual, a su vez, fue abrogada por la Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, **conforme a las facultades del Congreso de la Unión reconocidas en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal.**



Asimismo, se ha establecido **que la facultad concurrente de los diferentes órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de planeación del desarrollo nacional**, tal y como se encuentra previsto en el artículo 22 de la Ley General de Asentamientos Humanos vigente, así como en el artículo 3 de la Ley de Planeación, cuyos textos disponen lo siguiente:

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

"Artículo 22. La planeación, regulación y evaluación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política de carácter global, sectorial y regional que coadyuva al logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas federales y planes estatales y municipales.

"La planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano y de los centros de población estará a cargo, de manera concurrente, de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, de acuerdo a la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley."

Ley de Planeación

"Artículo 3o. Para los efectos de esta ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

"Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán



recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados."

Se debe destacar que las facultades de planeación de los distintos órdenes de gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que **tienen una injerencia directa en las políticas públicas que se desarrollan, cuya autonomía tiene un impacto directo en la relación de la planeación de las distintas jurisdicciones**, de tal manera que **entre mayor autonomía normativa tenga un nivel de gobierno frente a otro, menor posibilidad habrá para planear o coordinar la planeación entre ellos desde el nivel superior.**

Derivado de ello, este Tribunal Constitucional ha establecido que, por tanto, existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano que son paralelas y complementarias: **la vía normativa**, que es la que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los distintos niveles de gobierno; y **la vía de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación** que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como: congruencia, coordinación y ajuste.

Ahora, desde el punto de vista del orden de gobierno municipal, el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, establece las facultades del Municipio en materia de asentamientos humanos; fracción que, en particular, hay que subrayarlo, **no se refiere ni a facultades normativas exclusivas del ente municipal, ni a servicios públicos que tiene encomendados**, pues todo ello se encuentra previsto en las diversas fracciones II y III de dicho precepto constitucional, respectivamente.

En efecto, el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enumera las facultades municipales relacionadas, casi exclusivamente, a la materia de asentamientos humanos, pero estableciendo en su acápite que **éstas siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas.** Dicho precepto constitucional dispone:



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

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y Planes de Desarrollo Urbano municipal;

"b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

"c) Participar en la formulación de Planes de Desarrollo Regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;

"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

"e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

"g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

"h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e,

"i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

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

"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposi-



ciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los Poderes Federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción."

Si bien esta fracción se reformó en diciembre de mil novecientos noventa y nueve, su contenido solamente se alteró de manera parcial, al agregarse como facultades la formulación de planes de desarrollo regional [actual inciso c)]; control y vigilancia de la utilización de suelo [actual inciso d)]; formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros [actual inciso h)]; y, celebración de convenios para administración y custodia de zonas federales [actual inciso i)]. Por lo que la facultad concurrente municipal relativa a los asentamientos humanos ya se encontraba como tal desde mil novecientos ochenta y tres, siendo que la reforma de mil novecientos noventa y nueve simplemente tuvo como finalidad aclarar la redacción creando incisos, tal como se advierte del dictamen de la Cámara de Origen sobre las nueve iniciativas que se presentaron para la reforma al artículo 115 por parte de diversos grupos parlamentarios.⁴⁷

Fue entonces, en la reforma de dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres, cuando se estableció de manera expresa la facultad municipal relacionada con la zonificación y Planes de Desarrollo Urbano, pero sin la intención del Constituyente de que esta facultad fuera más allá de una intervención por parte del Municipio en las facultades estatales y federales en la materia, originarias desde la reforma de seis de febrero de mil novecientos setenta y seis, como lo hemos referido anteriormente; tan es así, que el Municipio en estos momentos históricos era todavía "administrado" y no "gobernado" por un Ayuntamiento.⁴⁸

⁴⁷ Dictamen de la Cámara de Origen: "4.5 Se corrige el actual modelo de redacción que contiene la fracción V del artículo 115 constitucional para abrirlo en incisos y dar mayor claridad a cada una de las materias concurrentes del Municipio. En consecuencia, para atender al espíritu de las iniciativas, se faculta al Municipio para no sólo controlar y vigilar el uso de suelo sino para autorizarlo; a la par que se le faculta constitucionalmente para intervenir en la elaboración y aplicación de programas de transporte urbano, y participar en lo relativo a la materia ecológica y de protección ambiental, así como en aquello que se vincule a la planeación regional."

⁴⁸ La exposición de motivos de la reforma del dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres, se refiere a la fracción estudiada solamente en el siguiente párrafo que se transcribe: "Otro importante aspecto en el que la reforma municipal y el Municipio Libre habían venido quedando postergados,



La reforma de mil novecientos noventa y nueve, si bien no tocó sustantivamente la fracción V más que para ordenar su redacción, sí cambió el *contexto normativo* constitucional general en el cual debe enmarcarse la *tendencia interpretativa* de la facultad que ahora nos ocupa. Lo anterior significa que el texto analizado no puede significar exactamente lo mismo, antes y después de la reforma de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, ya que la misma otorgó una nueva posición constitucional al Municipio frente al Estado y a la misma Federación.

Lo anterior, significa que la intervención del Municipio en la zonificación y Planes de Desarrollo Urbano no puede tener la misma intensidad antes y después de la reforma referida, y aun cuando la diferencia no puede ser sustantiva, sino sólo de grado, sí le debe otorgar al Municipio una autonomía cierta frente a la planeación nacional y estatal, **no pudiendo ser éste un mero ejecutor de la misma, sino tener una intervención real y efectiva en ella.**

Considerando lo anterior puede decirse que, frente al ámbito competencial del Municipio en materia de asentamientos humanos, el Congreso de la Unión tiene dos atribuciones fundamentales al emitir la ley general respectiva. La primera, consistente en **distribuir competencias** en materia de asentamientos humanos en los tres órdenes de gobierno, sin desconocer ni alterar las competencias municipales previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal. Y la segunda, **regular** mediante principios generales y normas básicas

es el desarrollo urbano, tan necesario para su planeación y crecimiento racional, por lo que en la fracción V se faculta a los Municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, todo ello de conformidad con los fines y lineamientos generales señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución"; por su parte, el dictamen de la Cámara de Origen es aun más escueto ya que sólo precisó lo siguiente: "A juicio de los suscritos, la fracción V que se propone, enriquece notablemente la facultad de los Municipios para intervenir en la planeación de su desarrollo urbano, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en la vigilancia del uso del suelo y en la regularización de la tenencia de la tierra urbana. Crear y administrar zonas de reservas ecológicas y expedir la reglamentación necesaria, son facultades de un extraordinario alcance que ponen las bases para consolidar a los Municipios como los más fuertes puntales del desarrollo nacional."



el ejercicio de estas atribuciones con el fin de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución General de la República, **pero sin convertir al Municipio en un mero ejecutor en su consecución al margen de los otros niveles de gobierno.** Lo anterior tiene sustento en la jurisprudencia P./J. 17/2011, de rubro "ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTENTE DE LA MATERIA."⁴⁹

Así, mediante el ejercicio de estas atribuciones de **distribución y regulación,** el Congreso puede establecer una legislación sobre asentamientos humanos que prevea las líneas generales y objetivos comunes del desarrollo territorial a nivel nacional, con objeto de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, esto es, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, **pero respetando un ámbito de autonomía efectiva para el Municipio.**

En esta tesitura, si bien el Congreso tiene la facultad constitucional de dirigir la política nacional en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, cuya manifestación primaria se expresa en la expedición de la ley en la que distribuya competencias y defina el tipo de relaciones de colaboración que habrán de entablar los distintos niveles de gobierno, ésta no puede ejercerse de modo tal que se desconozca la necesaria participación que debe existir por

⁴⁹ "ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTENTE DE LA MATERIA. Las facultades de los Municipios en materia de asentamientos humanos previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entendidas en el sistema constitucional concurrente, no son normativas exclusivas ni definitivas, ya que el acápite de dicha fracción indica claramente que siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas; así, aquéllas deben entenderse siempre en el contexto de las facultades concurrentes distribuidas constitucional y legalmente; sin embargo, en virtud de las reformas constitucionales destinadas a reforzar la autonomía municipal, concretamente las de 1983 y 1999, debe tenerse presente que el Municipio siempre goza de un grado de autonomía cierta frente a la planeación estatal, debiendo tener una intervención real y efectiva en ella y no ser un mero ejecutor." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 887, registro digital: 161383)



parte de los Estados y los Municipios en esta materia, en tanto que ello es una condición indispensable para que, de forma coordinada, se pueda lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, desde el marco de una visión de conjunto de la problemática que implica el control y desarrollo de los conglomerados que se encuentran inmersos en una situación sedentaria dentro de un territorio específico (asentamientos humanos), así como del proceso que surge como consecuencia de dichos conglomerados, cuyo objetivo se traduce en el mejoramiento y crecimiento de los centros de población (desarrollo urbano).

Ahora bien, en este caso se observa que, en ejercicio de las facultades que derivan del artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución General, el Congreso de la Unión determinó abrogar la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres, para dar paso a la vigente Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, donde se **plasma un modelo de desarrollo urbano con una visión de planeación a largo plazo, basado en principios y objetivos distintos a los de la legislación anterior**, en el que se promueven los usos de suelo mixtos, la densificación sustentable de las edificaciones, y el transporte público peatonal y no motorizado.

Lo anterior tiene sustento en diversas partes de la exposición de motivos de la iniciativa que dio lugar a la actual Ley General de Asentamientos Humanos, como se transcribe a continuación:

"Exposición de motivos.

"...

"El fracaso de un modelo urbano.

"Las ciudades son un ecosistema que se construye y modifica diariamente con las millones de acciones y decisiones de todas las personas que la habitan. Con una adecuada visión gubernamental, que refleje las aspiraciones y necesidades de los ciudadanos, sobre todo aquella relacionada con la estructura de los espacios públicos, con la flexibilidad de adaptación urbana, las ciudades pueden evolucionar con armonía a través del tiempo.



"Hoy vemos que los barrios y ciudades más sustentables y con mejor calidad de vida, son aquellos que resultan de un espacio edificable consolidado y compacto, en el que tienen a predominar mayores densidades y usos mixtos, lo cual le brinda accesibilidad a las personas entre todas sus actividades cotidianas al permitir cercanía entre el lugar donde habita, en donde trabaja y donde satisface sus necesidades de educación, recreación, salud, etc., reduciendo sus necesidades de movilidad. Además, la planeación del espacio público, en estos barrios y ciudades, ha logrado generar una gran conectividad urbana, que les permite 'articular su crecimiento a través de la concurrencia de redes de infraestructura y sistemas integrados de transporte, conectando eficientemente la ciudad con el resto del territorio y en su interior a través de barrios abiertos, completos, que privilegien el movimiento de las personas y no de los vehículos, con calles bien equipadas, amables y seguras'.

"Desafortunadamente en el siglo pasado, la ciudad se vio sometida a un modelo urbano que fracasó en el diseño y desarrollo del espacio público, porque se enfocó principalmente en planificar y controlar elementos del espacio edificable, el cual está en constante cambio en el tiempo, evolucionando a diferentes usos y densidades dependiendo de las necesidades y preferencias de los habitantes. Este error de enfoque del planificador urbano, lo llevó a creer que las regulaciones al espacio edificable darían mejores resultados en la construcción de las ciudades que la iniciativa de la sociedad.

"En este mismo sentido, el modelo de desarrollo urbano, impuso una separación artificial de las actividades cotidianas, con regulaciones de zonificación y usos de suelo, sin considerar las consecuencias. 'La zonificación por medio de la clasificación del uso de suelo segrega el territorio en supuestas zonas puras, es decir, sin mezcla de usos, lo cual provoca un rompimiento de la funcionalidad (hoy movilidad) de la ciudad, al obligar a viajes extras dentro de ella para atender las necesidades de la población, obligando a esa población a salir de las zonas de vivienda para ir a otras zonas ...'

"...

"Asimismo, el modelo urbano también provocó una segregación socio-económica mediante otras regulaciones como: lotes mínimos, alturas máximas, coeficientes de uso u ocupación de suelo, la imposición de cajones mínimos de



estacionamiento, así como el no reconocimiento de la urbanización progresiva y la auto-producción como una realidad en nuestras ciudades. Por un lado, estas disposiciones encarecieron el precio de la vivienda en el centro de las ciudades; por otro, se expulsó a los más pobres a la informalidad urbana, a las periferias sin servicios públicos adecuados e, incluso, a zonas de alto riesgo donde corren peligro sus vidas.

"...

"El estado de las ciudades en México

"...

"... la vida en las ciudades mexicanas no está exenta de problemas, y estos, poco a poco han permeado en su desarrollo al grado que se encuentran en fuerte riesgo de perder calidad de vida y condiciones para la prosperidad y el desarrollo ya que han dejado de ser ejemplo de buenas prácticas para otros urbanistas en el mundo.

"Por un lado, los Planes de Desarrollo Urbano enfrentan dos paradojas: al estar basados en el modelo dominante de urbanización que se caracteriza por ser inequitativo, disperso, desordenado e insustentable, han impedido un crecimiento incluyente y ordenado en las ciudades; igualmente, al no ser instrumentos de decisión para organizar las ciudades, se convierten en letra muerta, dejando en las fuerzas del mercado negro buena parte de las decisiones de localización. Hoy vemos que el crecimiento de nuestras ciudades se caracteriza por los asentamientos irregulares, los grandes conjuntos habitacionales alejados de los núcleos urbanos, el crecimiento hormiga en las zonas aledañas a la mancha urbana y en menor medida el reciclamiento y la redensificación.

"...

"Por otro lado, el modelo urbano y las políticas públicas, también se han equivocado en la forma de interconectar a las personas en la ciudad. Primero, porque se han enfocado en una zonificación urbana que alejó a las familias de sus centros de trabajo, escuelas y servicios de todo tipo; segundo, porque han priorizado la movilidad en automóvil, sin considerar, alternativas de transporte



colectivo o transporte no motorizado, sobre todo las enfocadas en la movilidad peatonal.

"Las ciudades en México diariamente son transitadas por millones de automóviles que contaminan la atmósfera y congestionan las vialidades, pero que a su vez, son la única alternativa que las personas encuentran para hacer frente a un modelo urbano errado; al tiempo, las acciones y las obras públicas tienden a favorecer la movilidad en automóvil individual al concentrar los proyectos y los recursos en pasos a desnivel, carreteras urbanas y periféricos y no en transporte público y no motorizado. Esto se confirma también con el estudio 'El peso de los estacionamientos', elaborado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y el Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP), el actual modelo de urbanización y las políticas públicas, a través de sus regulaciones, han incentivado el uso del transporte motorizado.

"El estudio señala que las políticas urbanas como las de garantía de espacio para el estacionamiento (cajones mínimos), generan mayores problemas que aquellos que intenta resolver. Esto debido a que 'La normatividad vigente parte de la premisa errónea de que un mayor espacio para estacionamiento ayuda a mitigar la congestión vial. En la práctica, esto representa un subsidio al automóvil ya que al asegurar el estacionamiento en el origen y destino de un viaje se incentiva su uso. La garantía de estacionamiento abundante y accesible se traduce en más congestión vehicular y mayores emisiones de contaminantes, lo que repercute negativamente en la salud y productividad de las personas'. Con el añadido de que estas regulaciones incrementan el costo de las edificaciones, lo cual sólo privilegia a los grandes modelos comerciales, y condena a los pequeños comercios de barrio, pues sólo los primeros, pueden asumir estos costos adicionales para el subsidio del transporte motorizado.

"...

"El reto es lograr un modelo de urbanización y metropolización, que sea producto del acuerdo entre la sociedad y el gobierno, que tenga visiones de largo plazo y que sea integral al considerar todas las dimensiones del desarrollo urbano; que se adapte a los ciudadanos, que reconozca la gran diversidad humana, y no un modelo como el actual, donde los ciudadanos (tratados como



masa) se tienen que adaptar al mismo y pagar altos precios económicos, sociales, ambientales y de salud por radicar en las ciudades.

"Objeto de la iniciativa.

"La presente iniciativa tiene por objeto principal, sentar las bases de un nuevo modelo urbano que permita hacer frente a los viejos y nuevos retos a los que se enfrentan las ciudades y las metrópolis en México y en general el territorio nacional.

"Este nuevo modelo urbano tendrá que ser incluyente, descentralizado, colaborativo y flexible; un modelo que reenfoque los esfuerzos gubernamentales para garantizar que los espacios públicos permitan la evolución de la ciudad a través del tiempo; uno que priorice la autogestión, donde todo ciudadano tenga la posibilidad de ser el protagonista de su propio desarrollo en las ciudades de acuerdo a sus necesidades, preferencias y capacidades, en un marco de certidumbre jurídica donde se garantice el respeto total a los derechos humanos.

"a. El rol del gobierno en el desarrollo urbano: El espacio público

"...

"Por lo anterior, es indispensable que el gobierno atienda esta realidad y estime el crecimiento urbano con varias décadas de antelación para permitir un diseño adecuado de la ciudad, más compacto y consolidado, y tomar control del futuro espacio urbano a un menor costo, especialmente de los derechos de una red de vialidades primarias, de los sitios donde se construirán los equipamientos sociales y de las áreas que se dedicarán a la protección y mejoramiento del ambiente, para lo cual requiere de nuevas bases legislativas e instrumentos. La estimación de este crecimiento, siempre debe ser generosa, pues el costo de sobre estimar será pequeño, mientras que el de subestimar será enorme: un crecimiento urbano desordenado."

Las consideraciones vertidas en la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley General de Asentamientos Humanos vigente, y que fueron compartidas por las Comisiones Legislativas que, en su momento, estuvieron encargadas de



su dictamen, **justifican la decisión del Congreso de la Unión para optar por un modelo de desarrollo urbano sustentado** en principios que se recogen en el artículo 4 de la ley impugnada, con base en los cuales se busca orientar la política pública de ordenamiento territorial, desarrollo y planeación urbana y coordinación metropolitana en los distintos órdenes de gobierno, situación que resulta consistente con la atribución **regulatoria** que corresponde a dicho órgano legislativo para establecer las bases generales que den homogeneidad material en la consecución de los objetivos que se definen en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal.

En este sentido, **no se advierte que la preferencia por el modelo de desarrollo urbano que se desarrolla en la Ley General de Asentamientos Humanos ocasione en sí misma, una merma o vulneración de las facultades constitucionales de los distintos órdenes de gobierno que, de forma concurrente, participan en la planeación y el desarrollo urbano.**

Lo anterior es así, pues en términos generales se observa que la ley general de la materia cumple con su cometido de establecer las bases normativas para con el objetivo de que sus acciones resulten consistentes **lograr una efectiva congruencia y coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, en el ejercicio de sus facultades constitucionales en materia de asentamientos humanos**, con el modelo de desarrollo urbano que el Congreso de la Unión ha establecido en la ley de la materia, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal.

De esta forma, con excepción de lo previsto en los artículos 59, párrafo tercero, fracción II y 71, fracción III, en su porción normativa "***y evitar la imposición de cajones de estacionamiento***", ambos de la ley general impugnada, se advierte que el resto de las disposiciones cuestionadas por el actor y que se abordan en este apartado, se limitan a establecer la **distribución de competencias** en materia de asentamientos humanos entre los distintos órdenes de gobierno, así como los **principios y normas básicas que habrán de regir esta materia** a fin de lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, según lo ordenado en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional.



Así, por lo que respecta al artículo 1 en éste se señala el carácter de orden público e interés social que tienen las disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos, y el objeto que se persigue mediante ellas que, en esencia, consiste en establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno en la planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos, así como los principios generales y normas básicas en esta materia, lo que es consistente con las atribuciones que tiene el Congreso de la Unión para regular las cuestiones relacionadas con los asentamientos humanos y el desarrollo urbano.

En cuanto el artículo 3, fracciones VII, XII, XIV, XIX, XXXII, XXXVI, XXXVII, XXXVIII, XXXIX y XL, éstas se refieren a las definiciones de lo que, para efectos de la ley impugnada, debe entenderse por Consejo Nacional, densificación, desarrollo metropolitano, espacio edificable, secretaría, usos de suelo, zona metropolitana, zonificación, zonificación primaria y zonificación secundaria, los que en sí mismos, no ocasionan merma alguna en las facultades municipales en la materia, pues sólo tienen por función clarificar algunos términos que son empleados en la Ley General de Asentamientos Humanos.

En el artículo 4, fracciones I, II, III, IV, V, VI y X, se desarrollan algunos de los principios aplicables a la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, centros de población y la ordenación territorial, en concreto los concernientes al derecho a la ciudad, equidad e inclusión, derecho a la propiedad urbana, coherencia y racionalidad, participación democrática y transparencia, productividad y eficiencia, así como accesibilidad universal y movilidad, los cuales tienen la función de orientar la política de asentamientos humanos y el desarrollo urbano que debe observarse en el orden federal, estatal, municipal y de las demarcaciones territoriales con miras a su optimización, cuyo establecimiento se enmarca en las atribuciones de regulación que en la materia corresponden al Congreso Federal, sin que de su contenido se advierta alguna vulneración a las facultades municipales que se establecen en el artículo 115, fracción V, de la Constitución General, pues la función de tales principios consiste en lograr la homogeneidad material que debe existir entre los distintos órdenes de gobierno en el cumplimiento los objetivos que se establecen en el artículo 27, párrafo tercero, del Texto Fundamental.

Vinculado con el precepto mencionado en el párrafo anterior, en el artículo 5o. de la ley general impugnada se establece la obligación de observar en toda



política de ordenamiento territorial, desarrollo y planeación urbana y coordinación metropolitana, los principios aplicables a la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, centros de población y la ordenación territorial enlistados en el artículo 4 del referido ordenamiento, lo cual resulta consistente con la facultad de regulación del Congreso de la Unión en materia de asentamientos humanos para lograr la necesaria congruencia y homogeneización que debe existir entre Federación, Estados, Municipios y demarcaciones territoriales para el logro de los objetivos previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal.

Por lo que respecta al artículo 6, último párrafo, del ordenamiento impugnado, únicamente se reitera lo que se dispone en el artículo 27, párrafo segundo, de la Constitución Federal, esto es, que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

En lo que concierne al artículo 7 se indica que las atribuciones en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano serán ejercidas de manera concurrente por los diversos órdenes de gobierno, de acuerdo con la competencia que en dicha materia les otorga la Constitución General de la República, la ley general de la materia, así como a través de los mecanismos de coordinación y concertación que se generen. Ello resulta consistente con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución General donde se ordena al Congreso de la Unión para que a través de una ley general, establezca la concurrencia de los distintos órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos.

En cuanto al artículo 8, en sus fracciones I, II, VI, VII, X, XXIV y XXVII, éstas se refieren a las facultades que, en materia de asentamientos humanos, corresponden a la Federación, concernientes a sus atribuciones para formular y conducir la política nacional de asentamientos humanos; formular el proyecto de Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial con la participación de las dependencias del Ejecutivo Federal, los Estados y los Municipios; prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, considerando la disponibilidad de agua, en coordinación con los gobiernos de los Estados y los Municipios; elaborar, apoyar y ejecutar programas que tengan por objeto satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y



reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, con la colaboración de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como con la coordinación entre éstas y los gobiernos estatales y municipales, dando participación a los diversos grupos sociales; formular, ejecutar y evaluar el cumplimiento del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; crear y administrar el sistema de información territorial y urbano; y aprobar la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial y sus modificaciones. De lo anterior no se advierte alguna afectación a las competencias municipales descritas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, en tanto que las facultades conferidas a la Federación en las fracciones que se impugnan corresponden a facultades relacionadas con la conducción de la política nacional de los asentamientos humanos y el ordenamiento territorial en cuya formulación se prevé la participación efectiva de las entidades federativas y los Municipios.

En el artículo 9, fracciones IV y V se establece la facultad que ejerce la Federación a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para expedir normas oficiales mexicanas que tengan por objeto establecer lineamientos, criterios, especificaciones técnicas y procedimientos que permitan la homologación de contenidos, metodologías y expresión gráfica para la elaboración de los planes y programas en la materia, y los criterios para su actualización, así como para la prevención y atención de contingencias en los centros de población para el fortalecimiento de la resiliencia. Se observa así que tales atribuciones tienen el propósito de establecer criterios técnicos que puedan ser aplicados por los diversos órdenes de gobierno en la elaboración de los Planes de Desarrollo Urbano, así como para abordar los posibles eventos que puedan afectar a los centros de población con el objeto de que ante su emergencia, éstos puedan recuperarse de sus efectos en un corto plazo y de manera eficiente, lo cual no afecta las atribuciones de los Municipios previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal que se ejercen de forma concreta en su respectivo ámbito territorial, máxime si se considera que en su ejercicio, los Municipios deberán estar a lo que se disponga en las leyes federales y estatales respectivas, según se ordena en el acápite del citado precepto constitucional.

En lo que concierne al artículo 10 de la ley general impugnada, se establecen las facultades que corresponden a las entidades federativas en materia



de asentamientos humanos y desarrollo urbano, de las que no se advierte que exista alguna que interfiera con la atribuciones que corresponden a los Municipios previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, pues se refieren a atribuciones que se ejercen por los órganos legislativos y ejecutivos de los Estados enfocadas a lograr el cumplimiento homogéneo de los fines previstos en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal de acuerdo con el modelo de desarrollo urbano y el marco de distribución competencial establecido por el Congreso de la Unión.

En relación con el artículo 11 de la Ley General de Asentamientos Humanos, en él se desarrollan las facultades de los Municipios en esta materia, las cuales encuentran sustento en las atribuciones que les corresponden ejercer en términos del artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal; así como en la planeación y regulación de las zonas metropolitanas a que se refiere la fracción VI del citado precepto constitucional.

En cuanto al artículo 22 de la ley general impugnada, se destaca que la planeación, regulación y evaluación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, así como que dicha planeación estará a cargo, de manera concurrente, por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de acuerdo con la competencia definida en la Constitución General. De la lectura de este precepto se advierte que reitera el carácter concurrente en la ordenación de los asentamientos humanos, y la responsabilidad compartida por los distintos órdenes de gobierno en la consecución de los fines previstos en el artículo 27, párrafo tercero, del Texto Fundamental, así como la necesaria vinculación que tiene dicha materia con el sistema de planeación nacional.

En el artículo 23 de la Ley General de Asentamientos Humanos, se enlistan los mecanismos o instrumentos mediante los cuales se debe llevar a cabo la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano, siendo éstos la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, así como los planes y programas estatales, metropolitanos, municipales, y los que deriven de ellos, señalándose que éstos deberán ceñirse a lo establecido en la ley general de la materia, las leyes estatales de desarrollo ur-



bano, y por los reglamentos y normas administrativas federales, estatales y municipales. De la misma forma, se prevé la posibilidad para que la Federación y las entidades federativas puedan convenir mecanismos de planeación de las zonas metropolitanas con la participación de los Municipios de acuerdo con la legislación local. Cabe resaltar que esta forma de participación en la planeación de zonas metropolitanas debe entenderse a partir de su correlación sistémica con lo dispuesto en los artículos 31, 32 y 33 de la citada ley general donde se distingue la forma de llevar a cabo la planeación de las zonas metropolitanas que se ubican en el territorio de una misma entidad federativa, de aquellas otras que abarcan o atraviesan el territorio de dos o más entidades federativas.

Finalmente, en el precepto impugnado se dice que entre los instrumentos de planeación que se mencionan deberá existir congruencia, sujetándose al orden jerárquico que establece su ámbito territorial, lo cual resulta acorde con lo sostenido en diversos criterios de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que los planes, programas y acciones vinculados con la planeación deben relacionarse a partir de criterios de congruencia, coordinación y ajuste.⁵⁰

En el artículo 26 de la Ley General de Asentamientos Humanos se regula el contenido del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, cuya aprobación está a cargo del Ejecutivo Federal con la opinión del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Según lo señalado en el precepto en cuestión, el citado programa debe sujetarse a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo y a la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial. Del contenido del artículo en cuestión se desprende que dicho programa nacional obedece al nuevo modelo de desarrollo urbano que se distingue del previsto en la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos, publicada el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres, entre otras cuestiones, por su visión de planeación a largo plazo. Ahora bien, no se advierte que los contenidos del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urba-

⁵⁰ Al respecto resulta conducente la tesis de jurisprudencia tesis: P./J. 16/2011, de rubro: "ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 888, número de registro digital: 161382.



no que se detallan en el artículo 26 de la Ley General de Asentamientos Humanos ocasionen una merma a las facultades que corresponden a los Municipios en términos del artículo 115, fracciones V y VI, de la Constitución Federal en cuanto a la planeación, regulación y vigilancia en materia de desarrollo urbano, máxime que no se observa que el mencionado Programa Nacional excluya o haga nugatorio el ejercicio de tales facultades.

Por lo que respecta al artículo 28 de la Ley General de Asentamientos Humanos, en éste se dispone que los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, así como los Planes o Programas Municipales de Desarrollo, deben ser aprobados, ejecutados, controlados, evaluados y modificados por las autoridades locales, con las formalidades previstas en la legislación estatal y en congruencia con las normas oficiales mexicanas en la materia. De lo anterior no se advierte transgresión alguna en las facultades constitucionales que, en el ámbito del desarrollo urbano, corresponden a los Municipios, pues dicha disposición tiene por finalidad lograr que la planeación del desarrollo urbano se realice de forma coordinada y congruente, situación que es consistente con los criterios de este Tribunal Pleno citados en este mismo considerando en los que se ha sostenido que existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano que son paralelas y complementarias: **la vía normativa**, que es la que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los distintos niveles de gobierno; y **la vía de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación** que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como: congruencia, coordinación y ajuste.

Por estas mismas razones el artículo 29, párrafo primero, fracciones I, II y III, de la Ley General de Asentamientos Humanos tampoco resulta inconstitucional, pues atendiendo al hecho de que en la planeación del desarrollo urbano las entidades federativas deben ceñirse a los criterios de congruencia, coordinación y ajuste ya referidos, el Congreso de la Unión estableció que las entidades federativas, al formular sus Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, deben considerar los lineamientos generales de articulación y congruencia con la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial; el análisis y congruencia territorial con el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial



y Desarrollo Urbano, los programas de ordenamiento ecológico, de prevención de riesgos y de otros programas sectoriales que incidan en su ámbito territorial estatal; y el marco general de leyes, reglamentos y normas, así como los planes territoriales de ámbitos territoriales más amplios o que se inscriban en el plan o programa en formulación.

En el artículo 36, párrafo primero y segundo, fracciones II, III, IV y V, de la Ley General de Asentamientos Humanos, se regulan aspectos relacionados con la gobernanza metropolitana. En este sentido, se dispone que deberán establecerse los mecanismos e instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad, y que la gestión de las zonas metropolitanas y conurbaciones se efectuará a través de un Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano que tendrá a su cargo promover los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas; los mecanismos de carácter técnico a cargo de las entidades federativas y Municipios; las instancias que permitan la prestación de los servicios públicos comunes; y los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas, donde se deberá contemplar, entre otros, el fondo metropolitano. De tal disposición no se desprende vulneración alguna a las competencias constitucionales que tienen asignadas los Municipios, en tanto que sólo se regula el establecimiento de las instancias que, tratándose de zonas metropolitanas o conurbadas, estarán encargadas de lograr la coordinación en la planeación de su desarrollo urbano, así como en su ejecución, donde además se garantiza la participación de la Federación, los Estados, Municipios o demarcaciones territoriales que se ubiquen en la zona de que se trate.

En el artículo 37, fracciones I, III, IV, V y VI, así como su último párrafo, de la Ley General de Asentamientos Humanos, se establecen diversas exigencias que deben cumplir los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, siendo éstas congruentes con la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial; las estrategias y proyectos para el desarrollo integral de la zona metropolitana o conurbación, que articulen los distintos ordenamientos, planes o programas de desarrollo social, económico, urbano, turístico, ambiental y de cambio climático que impactan en su territorio; la delimitación de los centros de población con espacios geográficos de reserva para una expansión ordenada a largo plazo que considere estimaciones técnicas del crecimiento; las prioridades para la



ocupación de suelo urbano vacante, la urbanización ordenada de la expansión periférica y la localización adecuada en relación con el área urbana consolidada de suelo apto para la urbanización progresiva; y las políticas e instrumentos para la reestructuración, localización, mejoramiento de la infraestructura y los equipamientos del ámbito metropolitano. De igual forma se contempla que los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales, podrán formular y aprobar programas parciales que establezcan el diagnóstico, los objetivos y las estrategias gubernamentales para los diferentes temas o materias, priorizando los temas de interés metropolitano previstos en la ley general de la materia. Tales previsiones no causan perjuicio alguno a las facultades constitucionales conferidas a los Municipios en materia de desarrollo urbano, pues sólo se regulan aspectos relacionados con las características y el contenido de los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, con el fin de asegurar la congruencia de dichos planes con los órdenes superiores de planeación, en particular, con la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, así como su debida articulación con otros planes o programas de orden social, económico, urbano, turístico y ecológico que se realicen sobre tales zonas metropolitanas o conurbaciones.

En lo que respecta al artículo 46 de la Ley General de Asentamientos Humanos, el cual se encuentra inserto en el capítulo relativo a los Planes y Programas Municipales de Desarrollo Urbano, se dispone que en éstos se deben 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 de suelo, destinos y reservas. Del mismo modo se ordena que las autorizaciones de construcción, edificación, realización de obras de infraestructura que otorgue la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 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 dispuesto en tal precepto no se advierte invasión alguna a las competencias del Municipio en la materia, ni en particular a la prevista en el artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución Federal, es decir, aquella que faculta a los Municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y Planes de Desarrollo Urbano en su ámbito territorial, pues sólo se establece la obligación para que en la elaboración de



dichos planes y programas se observe lo que se disponga en las normas oficiales mexicanas, en el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, así como en los atlas de riesgos, situación que garantiza la congruencia que debe existir entre los diversos órdenes de planeación. Por lo anterior resulta adecuado que para las autorizaciones de construcción, edificación y realización de obras de infraestructura que se otorguen, sea a nivel federal, estatal o municipal, se realice el análisis de riesgo y la definición de las medidas de mitigación que resulten conducentes de acuerdo con la Ley General de Protección Civil.

En cuanto al artículo 52, fracciones I y VII, de la Ley General de Asentamientos Humanos se ordena que la legislación estatal en la materia deberá señalar los requisitos y alcances de las acciones de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, estableciendo las disposiciones para la asignación de usos de suelo y destinos compatibles, promoviendo la mezcla de usos de suelo mixtos, procurando integrar las zonas residenciales, comerciales y centros de trabajo, impidiendo la expansión física desordenada de los centros de población y la adecuada estructura vial; así como la compatibilidad de los servicios públicos y la infraestructura de telecomunicaciones y de radiodifusión en cualquier uso de suelo para zonas urbanizables y no urbanizables. De lo ordenado en tal precepto no se advierte alguna invasión competencial en el ámbito de atribuciones del Municipio actor en la materia, máxime que la disposición cuestionada versa sobre una facultad que concierne a las Legislaturas Locales en cuanto a la regulación que deben prever respecto de los centros de población.

En este mismo contexto se inserta el artículo 53, fracciones IV y VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, en donde se ordena que para la ejecución de acciones de mejoramiento y conservación de los centros de población, la legislación estatal establecerá la previsión que debe existir de áreas verdes, espacios públicos seguros y de calidad, y espacio edificable; así como el reordenamiento, renovación o densificación de áreas urbanas deterioradas, aprovechando adecuadamente sus componentes sociales y materiales. En este caso, tampoco se advierte que tal precepto implique alguna merma a las facultades constitucionales de los Municipios en materia de desarrollo urbano, pues lo previsto en el artículo cuestionado se refiere a los aspectos que los Congre-



Los Locales deben contemplar en la legislación que expidan concerniente a los centros de población.

El artículo 59, párrafos primero; segundo fracciones I, II, III, IV, V, VI y VII, y párrafo tercero, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos, señala que corresponderá a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio, previendo que la zonificación primaria deberá desarrollarse en los Programas Municipales de Desarrollo Urbano con una visión de mediano y largo plazo, debiendo mantener congruencia con los programas metropolitanos; y que por lo que respecta a la zonificación secundaria, ésta también deberá establecerse en los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano donde, en relación con las zonas de conservación, se establece el mandato de regular la mezcla de usos de suelo y sus actividades. Del análisis de las partes señaladas del precepto en estudio, no se advierte que el Congreso de la Unión haya vulnerado la facultad del Municipio actor para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo de su ámbito territorial, prevista en el artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución Federal, pues el precepto en análisis se limita a señalar los aspectos que deben ser considerados por el Municipio para la planificación de la zonificación primaria y secundaria de los centros de población que se ubiquen en su territorio, y en relación con esta última, la concerniente a las zonas de conservación, **pero sin constreñirlo a realizar la planeación urbana en éstas zonas de una manera determinada.**

En el artículo 60, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos se dispone que en la ley local de la materia se deberán definir los medios e instancias de impugnación administrativa y judicial que, en su caso, procedan, relacionados con las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios, así como para cualquier otra acción urbanística. De lo ordenado en tal precepto no se advierte afectación alguna en las facultades constitucionales del Municipio actor en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, máxime cuando tal precepto sólo contempla la obligación de la Legislatura Local para prever un sistema de recursos para que, quienes estimen que las decisiones urbanísticas no resulten acordes con el marco normativo que las regula, puedan acceder a un medio de defensa para garantizar su legalidad.



En el artículo 76, párrafo primero, de la ley general impugnada se ordena que en las leyes locales de la materia se establezcan las disposiciones para que los Planes y Programas de Desarrollo Urbano que implementen acciones de densificación garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación. Tal disposición tampoco ocasiona merma a las atribuciones constitucionales de los Municipios en materia de asentamientos humanos, pues se trata de una medida que busca maximizar el principio de protección y progresividad del espacio público previsto en el artículo 4, fracción VII, de la Ley General de Asentamientos Humanos con el propósito de hacer efectivo el derecho a una vida sana, la convivencia, recreación y seguridad ciudadana de quienes habiten en los espacios donde, de acuerdo con los Planes y Programas de Desarrollo Urbano de los distintos órdenes de gobierno, se haya considerado oportuno llevar a cabo acciones de densificación poblacional.

En cuanto al artículo 93, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos, se ordena que las autoridades deben promover la participación social y ciudadana en la formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano y sus modificaciones, así como en aquellos mecanismos de planeación simplificada. De lo ordenado en tal precepto, tampoco se observa algún detrimento en las facultades constitucionales que corresponden a los Municipios en materia de asentamientos humanos, pues sólo ordena que tales autoridades incentiven la participación ciudadana en ciertos aspectos vinculados con la planeación urbana, lo que en sí mismo no ocasiona alguna injerencia u obstaculización en sus atribuciones.

En lo que respecta a los artículos transitorios cuestionados por el Municipio actor, se advierte que los señalados con los números ordinales primero, segundo y tercero se refieren, respectivamente, al momento en el que la Ley General de Asentamientos Humanos entrará en vigor (esto es, al día siguiente de la publicación del decreto por el que se expide dicho ordenamiento); a la abrogación de la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres, así como de las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan a la nueva Ley General de Asentamientos Humanos; y a la obligación a cargo de las autoridades de los tres órdenes de gobierno para que, dentro del año siguiente



a partir de la entrada en vigor de la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, realicen la adecuación de las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con la mencionada ley general.

Por su parte, en el artículo transitorio quinto se establece el plazo para que se formulen o adecúen los Planes y Programas de Desarrollo Urbano de los centros de población mayores a cien mil habitantes, así como los planes nacional, estatales y municipales, incluyendo los instrumentos de gestión y de participación democrática y ciudadana previstos en la Ley General de Asentamientos Humanos.

Del mismo modo, en el transitorio sexto, párrafo segundo,⁵¹ se establece el plazo para que los gobiernos locales y municipales convoquen a las sesiones de instalación de sus respectivos Consejos Locales y Municipales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano.

Finalmente, el artículo séptimo transitorio contempla el plazo que tiene la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para emitir los lineamientos para la integración y funcionamiento del Consejo Nacional.

De la lectura de los preceptos transcritos, se observa que sólo regulan diversos aspectos necesarios para la entrada en vigor de la Ley General de Asentamientos Humanos, así como para la debida implementación de sus disposiciones. De ahí que, en sí mismos, no ocasionen transgresión alguna a las atribuciones constitucionales del Municipio actor.

A diferencia de las disposiciones antes analizadas donde, en términos generales, el Congreso de la Unión se limitó a establecer los principios y bases generales que deben orientar la regulación y planeación en materia de asentamientos humanos, los artículos 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y

⁵¹ No se analiza el párrafo primero del artículo sexto transitorio, dado que se decretó su sobreseimiento en el considerando quinto, apartado C, de esta sentencia.



Desarrollo Urbano sí ocasionan una vulneración a las competencias del Municipio previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, pues en ellos se establecen mandatos expresos que prácticamente hacen nugatoria su facultad para decidir de manera real y efectiva la planeación y el desarrollo urbanístico atendiendo a las particularidades de su respectivo ámbito territorial.

En esencia, el artículo 59, párrafo tercero, fracción II,⁵² de la ley general de la materia establece que al llevarse a cabo la zonificación secundaria⁵³ en las zonas que no se determinen de conservación, se deben:

a) Considerar compatibles y, por tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;

b) Permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; y,

c) Garantizar que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad.

⁵² "Artículo 59. ...

"II. En las zonas que no se determinen de conservación:

"a) Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;

"b) Se deberá permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad.

"Los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El gobierno establecerá mecanismos para aplicar dicho costo y ajustar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita a promotores o desarrolladores incrementar la densidad de sus edificaciones y la mezcla de usos del suelo; y,

"c) Se garantizará que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad."

⁵³ La zonificación secundaria se define en el artículo 3, fracción XL, de la Ley General de Asentamientos Humanos, como la determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos.



Puede observarse que tales prescripciones, antes que ser principios o bases aplicables a la planeación urbana, constituyen auténticos mandatos que dejan poco margen al Municipio para formular y administrar la zonificación secundaria de las zonas que se determinen de no conservación atendiendo a las particularidades que éstas presenten, las cuales pueden ser distintas a la mera capacidad para satisfacer los servicios de agua, drenaje y electricidad. Con ello, prácticamente se obliga al Municipio a no separar los usos de suelo y densificar las edificaciones, sin permitirle llevar a cabo la planificación y administración de aquellas zonas que no se determinen de conservación de la manera que sea más acorde con las necesidades y la problemática poblacional de su territorio, vulnerando con ello la autonomía de decisión que en materia asentamientos humanos y desarrollo urbano le corresponde según lo previsto en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal.

Por lo que corresponde al artículo 71, fracción III, de la Ley General de Asentamientos Humanos, ahí se establece que, en las políticas de movilidad que se lleven a cabo como parte del proceso de planeación de asentamientos humanos, se deben promover los usos de suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones **y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.**

En términos generales en tal precepto se establece una directriz que los distintos órdenes de gobierno deben atender para garantizar la accesibilidad universal de las personas a los servicios y satisfactores urbanos, dejando que sean las autoridades de los distintos órdenes de gobierno encargadas de su implementación quienes determinen, de acuerdo con las peculiaridades del desarrollo urbano de su ámbito territorial, su concreta aplicación.

No obstante, por lo que hace a la porción normativa de ese precepto que dice: "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**",⁵⁴ se observa que se trata de un mandato concreto por el que desde la Ley General de Asentamientos Humanos se obliga a los Municipios a no establecer un número

⁵⁴ "Artículo 71. Las políticas y programas de movilidad deberán: ...

"III. Promover los usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones **y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.**"



mínimo de espacios para el resguardo de vehículos automotores, a pesar de que así lo estimen conveniente atendiendo a las particularidades de su desarrollo urbano. De esta manera, se convierte al Municipio en un mero ejecutor de las acciones urbanísticas establecidas en la citada ley general, pasando por alto que las atribuciones regulatorias del Congreso de la Unión en materia de asentamientos humanos no pueden llegar al extremo de desconocer la participación real y efectiva que deben tener los Municipios en la planeación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano dada la concurrencia propia de esta materia, razón que es suficiente para declarar su invalidez.

Atendiendo a lo expuesto, **se reconoce la validez** de los artículos 1, 3, fracciones VII, XII, XIV, XIX, XXXII, XXXVII, XXXVI, XXXVIII, XXXIX y XL; 4, fracciones I, II, III, IV, V, VI y X; 5, 6, último párrafo; 7, 8, fracciones I, II, VI, VII, X, XXIV y XXVII; 9, fracciones IV y V; 10, 11; 22, 23, 26, 28, 29, párrafo primero, fracciones I, II y III; 36, párrafo primero y segundo, fracciones II, III, IV y V; 37, fracciones I, III, IV, V y VI, así como su último párrafo; 46, 52, fracciones I y VII; 53, fracciones IV y VI; 59, párrafos primero, segundo, fracciones I, II, III, IV, V, VI y VII, y tercero, fracción I; 60, fracción VI; 71, fracción III, con excepción de la porción normativa "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**"; 76, párrafo primero; 93, fracción I; así como los artículos transitorios primero, segundo, tercero, quinto, sexto, segundo párrafo y séptimo de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Se **declara la invalidez** del artículo 59, párrafo tercero, fracción II y 71, fracción III, en su porción normativa "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

NOVENO.—Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para expedir y vigilar el cumplimiento de normas técnicas en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como para intervenir en la planeación de zonas metropolitanas o conurbadas de interés local, vulneran la autonomía municipal. En su primer concepto de invalidez, apartados C y E, el Municipio actor aduce que las facultades de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, contenidas en los artículos 8, fracciones IV, XI, XVIII, XIX, XX, XXI y XXX; 9, párrafo primero y fracciones I, II



y III; 35 y 117 y artículos transitorios octavo y noveno de la ley general impugnada para, por una parte, expedir normas técnicas y oficiales en la materia que se analiza, y por otro, participar en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas, vulneran las facultades de la autoridad municipal contenidas en el artículo 115 de la Constitución Federal. Asimismo, se duele de que la mencionada dependencia pueda hacer del conocimiento público su incumplimiento de las recomendaciones que haga para el cumplimiento de esa ley y, en su caso, aplicar las medidas correctivas que se hayan establecido en los convenios o acuerdos respectivos y que se deriven de las disposiciones jurídicas aplicables.

Los preceptos de que se duele el demandante, establecen lo siguiente:

"Artículo 8. Corresponden a la Federación, a través de la secretaría las atribuciones siguientes: ...

"IV. Expedir los lineamientos en materia de equipamiento, infraestructura, medio ambiente y vinculación con el entorno, a los que se sujetarán las acciones que se realicen en materia de uso o aprovechamiento del suelo, así como de vivienda, financiadas con recursos federales, en términos de la Ley de Vivienda, así como las de los organismos que financien vivienda para los trabajadores en cumplimiento a la obligación que consigna el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

" ...

"XI. Participar en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas a que se refiere esta ley;

" ...

"XVIII. Formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de los convenios y acuerdos que suscriban las autoridades pertenecientes al Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en materia de desarrollo regional y urbano, así como determinar, en su caso, las medidas correctivas procedentes;



"XIX. Emitir los criterios y lineamientos normativos para la delimitación territorial de zonas metropolitanas y conurbaciones; observando la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial y previa consulta a las entidades federativas;

"XX. La expedición de las normas oficiales mexicanas y la vigilancia de su cumplimiento en las materias previstas en esta ley;

"XXI. Participar en la ordenación y regulación de zonas conurbadas de centros de población ubicados en el territorio de dos o más entidades federativas;

"...

"XXX. Impulsar programas que propicien la uniformidad de trámites, permisos y autorizaciones en la materia."

"Artículo 9. La secretaría, expedirá normas oficiales mexicanas que tengan por objeto establecer lineamientos, criterios, especificaciones técnicas y procedimientos para garantizar las medidas adecuadas para el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y desarrollo metropolitano únicamente en los siguientes aspectos:

"I. La estructura de la red de vialidades primarias en los asentamientos humanos, centros de población y sus áreas de crecimiento, y para las obras de cabecera y la movilidad urbana;

"II. La custodia y aprovechamiento de las zonas de valor ambiental no urbanizables, incluyendo las primeras dunas de las playas, vados de ríos, lagos y vasos reguladores de agua, para la resiliencia urbana;

"III. La homologación de terminología para la jerarquización de espacios públicos y equipamientos en los planes o programas de desarrollo urbano."

"Artículo 35. Para efectos del artículo anterior, la secretaría emitirá los lineamientos a través de los cuales se establecerán los métodos y procedimientos para medir y asegurar que los proyectos y acciones vinculados con políticas, directrices y acciones de interés metropolitano, cumplan con su objetivo de cobertura y guarden congruencia con los distintos niveles y ámbitos de planeación."



"Artículo 117. En el supuesto de que no se atiendan las recomendaciones a que se refiere esta ley, la secretaría podrá hacer del conocimiento público su incumplimiento y, en su caso, aplicar las medidas correctivas que se hayan establecido en los convenios o acuerdos respectivos y que se deriven de las disposiciones jurídicas aplicables."

"TRANSITORIOS

"Octavo. En un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor de este Decreto, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, expedirá los lineamientos en materia de equipamiento, infraestructura y vinculación con el entorno, a que se sujetarán las acciones de suelo financiadas con recursos federales, así como las de los organismos que financien vivienda para los trabajadores de acuerdo con el artículo 8, fracción IV, de la presente ley."

"Noveno. En un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor de este Decreto, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, emitirá los criterios y lineamientos normativos para la delimitación territorial de las zonas metropolitanas y conurbaciones. Asimismo, en el mismo plazo, la secretaría emitirá los lineamientos a través de los cuales se establecerán los métodos y procedimientos para medir y asegurar que los proyectos y acciones vinculados con las materias de interés metropolitano, cumplan con su objetivo, de acuerdo con los artículos 8, fracción XVI y 35 de la ley que se expide."

Son **infundados** los argumentos que hace valer la parte actora.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-C, constitucional, **es facultad del Congreso de la Unión establecer la concurrencia de los diferentes órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos**, con objeto de cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal, así como **dirigir la política nacional en la materia y garantizar una efectiva congruencia, coordinación y participación** entre los distintos órdenes de gobierno en lo que concierne a la fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación de los centros de población y asentamientos humanos.

Como se mencionó en el apartado anterior, el ejercicio de dicha atribución no puede ser absoluta ni ilimitada, pues el Congreso Federal al emitir la legisla-



ción general en la materia, debe considerar la necesaria participación que debe existir por parte de todos los órdenes de gobierno en el cumplimiento de los objetivos que se persiguen mediante la ordenación de los asentamientos humanos previstos en el tercer párrafo del artículo 27 de la Constitución Federal, lo que implica que la Federación, los Estados, los Municipios y las demarcaciones territoriales deben tener una participación real y efectiva de acuerdo con las competencias que desde el Texto Fundamental tienen asignadas, en la planeación y regulación de los asentamientos humanos y el desarrollo de los centros de población.

En este sentido, y por cuanto hace a la participación de los Municipios en esta materia, se insiste en que el Congreso de la Unión tiene dos atribuciones fundamentales al emitir la ley general respectiva. La primera, consistente en **distribuir competencias** en materia de asentamientos humanos en los tres órdenes de gobierno, sin desconocer ni alterar las competencias municipales previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal. Y la segunda, **regular** mediante principios generales y normas básicas el ejercicio de estas atribuciones con el fin de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución General de la República, **pero sin convertir al Municipio en un mero ejecutor en su consecución al margen de los otros niveles de gobierno.**

Teniendo en cuenta lo anterior, así como el contenido de las disposiciones impugnadas por el Municipio actor, se concluye que resulta válido que el Congreso de la Unión otorgue atribuciones a la Federación, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, para expedir normas técnicas con el fin de direccionar la política nacional en materia de desarrollo urbano y asentamientos humanos, en concreto:

1) Expedir lineamientos en materia de equipamiento, infraestructura, medio ambiente y vinculación con el entorno, a los que se sujetarán las acciones que se realicen en materia de uso o aprovechamiento del suelo, así como de vivienda, financiadas con recursos federales, en términos de la Ley de Vivienda, así como las de los organismos que financien vivienda para los trabajadores en cumplimiento a la obligación establecida el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;



2) Formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional de ordenamiento territorial de asentamientos humanos, así como de los convenios y acuerdos que suscriban las dependencias del Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en materia de desarrollo regional y urbano, y para determinar, en su caso, las medidas correctivas procedentes;

3) Impulsar programas que propicien la uniformidad de trámites, permisos y autorizaciones en la materia.

En este mismo orden de ideas, es que la facultad asignada a la Federación, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano de **expedir normas oficiales mexicanas** y la vigilancia de su cumplimiento, en las materias previstas en la ley en cuestión, es decir, con fundamento en los artículos 8, fracción XX y 9, fracciones I, II y III, de la Ley General de Asentamientos Humanos, resulta constitucionalmente válida, puesto que al Congreso de la Unión le corresponde, en ejercicio de sus facultades de dirección en esta materia, **garantizar la necesaria congruencia y coordinación que debe prevalecer en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano.**

De esta manera, no le asiste razón al Municipio actor cuando aduce que la asignación de atribuciones otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano en la Ley General de Asentamientos Humanos, trae como consecuencia una centralización de facultades en favor de la Federación con la consecuente subordinación de los Estados y Municipios, máxime cuando tales atribuciones sólo tienen por finalidad mantener la necesaria congruencia y coordinación que debe existir en la planeación y regulación de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano, siendo por ello aplicables a todos los órdenes de gobierno, y no de forma específica a los Municipios.

Por otra parte, las atribuciones que cuestiona el Municipio actor otorgadas en favor de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, se refieren a la expedición de instrumentos normativos que buscan uniformar aspectos técnicos especializados relacionados con la planeación y el desarrollo urbano, los cuales por sí mismos no condicionan ni obstaculizan las facultades de planeación del desarrollo urbano del Municipio en su ámbito territorial.

Ahora bien, en relación con la facultad prevista en el **artículo 117 de la ley general impugnada**, relativa a que cuando no se atiendan las recomendaciones



a que se refiere esa ley, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano podrá hacer del conocimiento público su incumplimiento y, en su caso, aplicar las medidas correctivas que se hayan establecido en los convenios o acuerdos respectivos y que se deriven de las disposiciones jurídicas aplicables, **tampoco ocasiona una afectación a las competencias municipales en materia de asentamientos humanos**, pues dicha disposición, que se encuentra incluida en el régimen sancionatorio y de nulidades de la ley citada, **tiene por finalidad garantizar el debido cumplimiento de las disposiciones de dicho ordenamiento**, lo cual no implica subordinación o injerencia arbitraria de la Federación sobre el ente municipal, pues en todo caso, la actualización de las medidas correctivas, se surtirán, sólo precisamente, cuando no se hayan atendido las **recomendaciones** que se indican en dicha ley, o bien, que se deriven de lo establecido en los convenios y acuerdos respectivos y de las disposiciones jurídicas aplicables.

Finalmente, resultan igualmente **infundados** los argumentos del Municipio demandante, en torno a las facultades de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para: **1)** participar en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas a que se refiere dicho ordenamiento; y, **2)** emitir lineamientos relacionados con métodos y procedimientos para medir y asegurar que los proyectos y acciones vinculados con políticas, directrices y acciones de interés metropolitano, cumplan con su objetivo de cobertura y guarden congruencia con los distintos niveles y ámbitos de planeación, al considerar que dichas atribuciones afectan su competencia, pues cuando se trate de una zona metropolitana o conurbada **localizada dentro de una sola entidad federativa**, será una cuestión que concierna sólo al ámbito de gobierno local y municipal respectivo.

En este punto concreto, se debe precisar que la coordinación en la planeación, desarrollo, crecimiento y mejora de las zonas metropolitanas del país, sea de las que se desarrollan como una continuidad geográfica en dos o más entidades federativas y Municipios, como aquellas que se ubican en el territorio de un mismo Estado, **fue motivo de atención por el Congreso de la Unión en la elaboración de la Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis**, como se advierte de la exposición de motivos de la iniciativa que dio lugar al citado ordenamiento, donde se dijo lo siguiente:



"La coordinación metropolitana promoverá que los planes y programas de las zonas metropolitanas comprendan estimaciones realistas de crecimiento que les permita desarrollar una red de vialidades primarias con décadas de anticipación que permita el establecimiento de redes de infraestructura y equipamientos de primer orden, así como determinar zonas de preservación ecológica o usos agropecuarios y forestales. Asimismo, la coordinación metropolitana deberá regir la planeación de zonas metropolitanas por un riguroso enfoque de coherencia y participación de los tres órdenes de gobierno, de acuerdo con sus competencias, y en el marco de los postulados de concurrencia y atribuciones que define esta ley."

De lo anterior, se desprende que, en atención al marco competencial que, en materia de desarrollo metropolitano previsto en la Constitución Federal, **el Congreso de la Unión diferenció en la Ley General de Asentamientos Humanos la forma de intervención de la Federación en las diversas zonas metropolitanas que existen en el país.**

En efecto, el actor no toma en cuenta que la intervención de dicha secretaría en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas o conurbadas se encuentra íntimamente relacionada con lo que establecen los artículos 31, 32 y 33 de la Ley General de Asentamientos Humanos, donde se dispone:

"Artículo 31. Cuando uno o más centros urbanos situados en territorios municipales o demarcaciones territoriales de dos o más entidades federativas formen una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades federativas, los Municipios o las demarcaciones territoriales respectivas, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros urbanos con apego a lo dispuesto por esta ley, y constituirán una zona metropolitana o conurbada interestatal."

"Artículo 32. La Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales deberán convenir la delimitación y constitución de una zona metropolitana o conurbada cuando sea procedente el estudio y planeación conjunta de dos o más centros de población, situados en el territorio de entidades federativas vecinas.



"En las zonas metropolitanas interestatales y conurbaciones interestatales se constituirá una Comisión de Ordenamiento, que tendrá carácter permanente y será integrada por un representante de cada entidad federativa y de cada Municipio que lo integre, así como un representante de la secretaría quien lo presidirá; funcionará como mecanismo de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado.

"Dicha comisión formulará y aprobará el programa de ordenación de la zona metropolitana o conurbada interestatal e intermunicipal, así como gestionará y evaluará su cumplimiento."

"Artículo 33. Las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos a que se refiere esta ley. Los Gobiernos Federal, Estatales y municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos."

De lo transcrito se advierte, por una parte, que una **zona metropolitana o conurbada interestatal**, que comprende a dos o más centros de población situados en territorios de **entidades federativas vecinas**, se rige por una **Comisión de Ordenamiento** de carácter permanente, la cual **se integra por un representante de cada entidad federativa y de cada Municipio que lo integre**, así como por un representante de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano quien lo presidirá, y tendrá como facultades establecer mecanismos de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado; formular y aprobar el programa de ordenación de la zona metropolitana o conurbada interestatal e intermunicipal, así como gestionar y evaluar su cumplimiento.

En contraste, las **zonas metropolitanas o conurbadas estatales** que se encuentran ubicadas en el territorio de dos o más Municipios **de una misma entidad federativa**, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales para planear de manera conjunta su desarrollo con la participación efectiva de la sociedad con el fin de lograr la más eficaz prestación de los servicios públicos.



Puede advertirse que de los artículos 31 y 32 de la Ley General de Asentamientos Humanos se desprende que, **sólo cuando uno o más centros urbanos situados en territorios municipales o demarcaciones territoriales de dos o más entidades federativas formen una continuidad física y demográfica**, es cuando la Federación, las entidades federativas, los Municipios o las demarcaciones territoriales respectivas, en sus respectivos ámbitos de competencia, deben **convenir la delimitación y constitución** de dicha zona metropolitana o conurbada, así como **planear y regular de forma conjunta y coordinada** el desarrollo de tales centros urbanos.

En efecto, el artículo 32 de la ley general impugnada prevé que, cuando uno o más centros urbanos situados en territorios municipales o demarcaciones territoriales de dos o más entidades federativas formen una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades federativas, los Municipios o las demarcaciones territoriales respectivas, en el ámbito de sus competencias, **planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros urbanos, constituyendo con ello una zona metropolitana o conurbada interestatal.**

Lo anterior, resulta acorde con lo dispuesto en el artículo 115, fracción VI, de la Constitución Federal, donde se señala que cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, **planearán y regularán de manera conjunta y coordinada** el desarrollo de dichos centros **con apego a la ley federal** de la materia.

A diferencia de lo anterior, en el artículo 33 se señala que **las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local**, supuesto en el cual **la participación de la Federación se produce en un plano de coordinación con las autoridades estatales** atendiendo a los principios, políticas y lineamientos previstos en la Ley General de Asentamientos Humanos. Cabe resaltar que, la parte final del precepto en cuestión, es enfática en reforzar el hecho de que **la planificación de estas zonas se debe dar de manera conjunta y coordinada entre los tres órdenes de gobierno**, pero además con la



participación efectiva de la sociedad, lo anterior, para lograr la más eficaz prestación de los servicios públicos.

En esos términos, **para garantizar la congruencia y coordinación de los programas y acciones relacionados con la planeación de las zonas metropolitanas**, tanto las que atraviesan dos o más Estados y Municipios (**interestatales**), así como las que se desarrollan como una continuidad en el territorio de un solo Estado (**estatales**), es que se previó en el artículo 35 de la ley general impugnada, que sería precisamente la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, la encargada de emitir los lineamientos para establecer los métodos y procedimientos para medir y asegurar que los proyectos vinculados con las políticas, directrices y acciones de interés metropolitano, **cumplan con su objetivo de cobertura y guarden congruencia con los distintos niveles y ámbitos de planeación.**

Lo anterior no supone una intervención indebida de la Federación en las zonas metropolitanas del país, incluso de aquellas que se ubican y desarrollan en el territorio de una misma entidad federativa, puesto que guarda consistencia con lo que ha sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la **controversia constitucional 94/2009**, donde se dijo que la facultad constitucional concurrente en materia de asentamientos humanos prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de planeación del desarrollo nacional establecido en el artículo 22 de la Ley General de Asentamientos Humanos, ya que estas facultades de planeación de los distintos niveles de gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que tienen una injerencia directa en las políticas públicas desarrolladas por aquéllos, cuya autonomía tiene un impacto directo en la planeación de las distintas jurisdicciones.

De esta manera, se observa que las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, prevista en el artículo 8, fracción XI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas, **no implica una intervención indiscriminada y arbitraria por parte de la citada dependencia en las zonas**



metropolitanas o conurbadas interestatales, o bien, en las zonas metropolitanas o conurbadas estatales, pues tanto en uno y otro casos, la participación de dicha secretaría debe darse en el marco constitucional y legal ya referido.

Por lo expuesto, debe reconocerse la **validez** de los artículos 8, fracciones IV, XI, XVIII, XIX, XX, XXI y XXX; 9, párrafo primero y fracciones I, II y III; 35 y 117 y artículos transitorios octavo y noveno de la Ley General de Asentamientos Humanos.

DÉCIMO.—**La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, afecta la autonomía del ente municipal y la descentralización política.** En su **primer concepto de invalidez, apartado D**, el Municipio actor cuestiona la existencia del instrumento normativo denominado Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, previsto en los artículos 24 y 25 de la ley general impugnada, en esencia, por lo siguiente:

- Constituye un instrumento rígido y no flexible, pues atendiendo a que tiene una visión de horizonte a veinte años, y que de acuerdo con el artículo 25 de la ley general impugnada, sólo puede ser revisado y, en su caso, actualizado cada seis años, o cuando ocurran cambios profundos que puedan afectar la estructura territorial del país, ello atenta contra el principio de dinamismo del sistema federal.

- Los asuntos de relevancia regional o local no deberían ser abordadas en una estrategia nacional, de manera que tal estrategia no debería comprender zonas metropolitanas, en particular las estatales, esto es, las que se encuentran en el territorio de un mismo Estado, porque los asuntos que atañen a esas zonas les corresponde abordar sólo a las autoridades locales y municipales respectivas.

- La existencia de la estrategia nacional referida a la par de un Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, produce inseguridad jurídica, pues si todo lo referente a una política o estrategia nacional debe estar contenida ya en el programa nacional referido, provoca una falta de certeza sobre los alcances y eficacia de ambos instrumentos, sobre todo teniendo en cuenta la falta de flexibilidad de la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial.



• Considerando que la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial afectará la vida de todos los Municipios del país, para la consulta de tal estrategia debe garantizarse el derecho de cada ámbito de gobierno a ser escuchado por medio de sus representantes, lo cual no se prevé en la ley general impugnada.

Los artículos 24 y 25 de la ley general impugnada, que cuestiona el Municipio actor, son los que a continuación se transcriben:

"Artículo 24. La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial configura la dimensión espacial del desarrollo del país en el mediano y largo plazo; establecerá el marco básico de referencia y congruencia territorial con el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales y regionales del país en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, y promoverá la utilización racional del territorio y el desarrollo equilibrado del país.

"La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial deberá:

"I. Identificar los sistemas urbano rurales y la regionalización que estructuran funcionalmente al país; asimismo, orientará la delimitación y caracterización de las zonas metropolitanas estratégicas para impulsar el desarrollo económico y reducir las disparidades regionales;

"II. Plantear medidas para el desarrollo sustentable de las regiones del país, en función de sus recursos naturales, de sus actividades productivas y del equilibrio entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales;

"III. Proponer lineamientos para la dotación de la infraestructura, equipamientos e instalaciones fundamentales para el desarrollo de las regiones y el país; y,

"IV. Plantear los mecanismos para su implementación, articulación intersectorial y evaluación."

"Artículo 25. La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial tendrá una visión con un horizonte a veinte años del desarrollo nacional, podrá ser revisada y en su caso actualizada cada seis años o cuando ocurran cambios profundos que puedan afectar la estructura territorial del país.



"Su elaboración y modificación seguirán el proceso siguiente:

"I. El presidente del Consejo Nacional convocará a sesiones plenarias, a fin de que sus integrantes, de manera conjunta, formulen la propuesta de Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial;

"II. El proyecto de Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial será puesto a consulta de las entidades federativas a través de los consejos estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, y del Congreso de la Unión para recibir sus opiniones; y,

"III. Una vez aprobada la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial por el Ejecutivo Federal y publicada en el Diario Oficial de la Federación, las dependencias y entidades de la administración pública federal, las entidades federativas y los Municipios ajustarán sus procesos de planeación a lo establecido en dicha estrategia."

Resulta **infundado** lo que hace valer el demandante.

La facultad concurrente en materia de asentamientos humanos debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de planeación del desarrollo, lo cual quedó expresamente previsto en el artículo 22 de la ley general impugnada, así como en el diverso 3o. de la Ley de Planeación, donde se dispone:

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

"Artículo 22. La planeación, regulación y evaluación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política de carácter global, sectorial y regional que coadyuva al logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas federales y planes estatales y municipales.



"La planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano y de los centros de población estará a cargo, de manera concurrente, de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, de acuerdo a la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley."

Ley de Planeación

"Artículo 3o. Para los efectos de esta ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

"Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados."

Como se ha mencionado, **las facultades de planeación de los distintos órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos** no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que **tienen una injerencia directa en las políticas públicas que cada uno de éstos desarrolla, cuya autonomía tiene un impacto directo en la relación de la planeación de las distintas jurisdicciones**. Así, se puede afirmar que entre mayor autonomía normativa tenga un nivel de gobierno frente a otro, menor posibilidad habrá para planear o coordinar la planeación entre ellos desde el nivel superior.

Es por ello que este Alto Tribunal ha establecido que existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano que son paralelas y complementarias: **la vía normativa**, que es la que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las disposiciones emitidas por los distintos niveles de



gobierno; y, **la vía de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación** que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como: congruencia, coordinación y ajuste.

Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal se desprende que, la intervención del Municipio en la zonificación y Planes de Desarrollo Urbano goza de un grado de autonomía cierta frente a la planeación estatal, también lo es que, en el contexto del sistema de planeación previsto en términos de la Ley General de Asentamientos Humanos, **ésta debe realizarse de manera congruente y coordinada entre los diferentes órdenes de gobierno que coexisten en nuestro sistema federal.**

Por disposición expresa del artículo 73, fracción XXIX-C, constitucional, el Congreso de la Unión tiene la atribución de dirigir la política nacional en materia de asentamientos humanos, lo cual realiza mediante la expedición de la ley general en la materia con dos propósitos fundamentales: **distribuir competencias** entre los tres órdenes de gobierno, pero sin desconocer ni alterar el carácter concurrente ni la participación que deben tener los Estados y los Municipios en la consecución de los objetivos previstos en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal; y **regular mediante principios generales y normas básicas** el ejercicio de las facultades que conciernen a los tres órdenes de gobierno, cuidando en particular de no vaciar de contenido las atribuciones de los Municipios previstas en el artículo 115, fracción V, del Texto Fundamental, lo que implica dar a éstos una participación real y efectiva frente a la planeación estatal.

La atribución del Congreso de la Unión para regular a través de principios generales y normas básicas la ordenación de los asentamientos humanos, busca preservar la homogeneidad material en la consecución de los objetivos previstos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, situación que adquiere sentido si se considera que la planeación, regulación y evaluación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano de los centros de población es fundamental para el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, así como de los programas federales, estatales y municipales, lo que tiene sustento en el artículo 26, apartado A, de la Constitución Federal.



Por esta razón es que **el Congreso de la Unión es el órgano facultado para establecer el modelo de desarrollo urbano que habrá de orientar la planeación en esta materia, así como fijar la línea que ha de separar lo que corresponde hacer a cada nivel de gobierno**, sin que ello implique desconocer la necesaria participación que debe existir por parte de los Estados y los Municipios en esta materia, en tanto que ello es una condición indispensable para que, de forma coordinada, se pueda lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana desde el marco de una visión de conjunto de la problemática que implica el control y desarrollo de los conglomerados que se encuentran inmersos en una situación sedentaria dentro de un territorio específico (asentamientos humanos), así como del proceso que surge como consecuencia de dichos conglomerados, cuyo objetivo se traduce en el mejoramiento y crecimiento de los centros de población (desarrollo urbano).

Atendiendo a lo anterior, puede decirse que la **Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial es el instrumento de planeación que responde a la decisión del Congreso Federal de adoptar un modelo de desarrollo urbano con visión de largo plazo**, cuya operatividad se desenvuelve y depende del cumplimiento de las diversas disposiciones de la ley general de la materia por parte de los diferentes órdenes de gobierno. Lo anterior, fue precisado desde la exposición de motivos que dio lugar a dicho ordenamiento, donde se señaló lo siguiente:

"Objeto de la iniciativa.

"La presente iniciativa tiene por objeto principal, sentar las bases de un nuevo modelo urbano que permita hacer frente a los viejos y nuevos retos a los que se enfrentan las ciudades y las metrópolis en México y en general el territorio nacional.

"Este nuevo modelo urbano tendrá que ser incluyente, descentralizado, colaborativo y flexible; un modelo que reenfoque los esfuerzos gubernamentales para garantizar que los espacios públicos permitan la evolución de la ciudad a través del tiempo; uno que priorice la autogestión, donde todo ciudadano tenga la posibilidad de ser el protagonista de su propio desarrollo en las ciudades de



acuerdo a sus necesidades, preferencias y capacidades, en un marco de certidumbre jurídica donde se garantice el respeto total a los derechos humanos.

"a. El rol del gobierno en el desarrollo urbano: El espacio público

"...

"Por lo anterior, es indispensable que el gobierno atienda esta realidad y estime el crecimiento urbano con varias décadas de antelación para permitir un diseño adecuado de la ciudad, más compacto y consolidado, y tomar control del futuro espacio urbano a un menor costo, especialmente de los derechos de una red de vialidades primarias, de los sitios donde se construirán los equipamientos sociales y de las áreas que se dedicarán a la protección y mejoramiento del ambiente, para lo cual requiere de nuevas bases legislativas e instrumentos. La estimación de este crecimiento, siempre debe ser generosa, pues el costo de sobre estimar será pequeño, mientras que el de subestimar será enorme: un crecimiento urbano desordenado."

Tales consideraciones fueron aceptadas por las Comisiones del Congreso de la Unión que, en su momento, tuvieron a su cargo el estudio y dictamen de la iniciativa en cuestión, siendo una propuesta que fue aprobada por el Congreso de la Unión en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal.

Es menester considerar que, entre los aspectos novedosos de la Ley General de Asentamientos Humanos, en comparación con las leyes generales de la materia que le antecedieron, fue precisamente el considerar que la planeación del desarrollo urbano debería tener una visión a largo plazo que promoviera la utilización racional del territorio y el desarrollo equilibrado del país.

En esos términos, **no le asiste la razón al Municipio actor, en cuanto considerar que la existencia de una Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial resulta inconstitucional**, tanto por consistir un instrumento de planeación a largo plazo, como por abarcar regiones más amplias del territorio, incluidas zonas metropolitanas o conurbadas estatales, pues ello se encuentra dentro



de las facultades de regulación que, en materia de asentamientos humanos le permiten al Congreso de la Unión establecer el modelo de desarrollo humano que debe aplicarse en todo el país, así como los instrumentos jurídicos y de planeación para lograr una efectiva congruencia y coordinación en su aplicación y observancia por parte de todos los órdenes de gobierno.

A mayor abundamiento, debe tenerse en cuenta que la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, si bien se trata de un instrumento de planeación a largo plazo, contrario a lo alegado por la actora, **no constituye un instrumento de carácter rígido o inflexible**, pues precisamente, de acuerdo con el artículo 25, párrafo primero, de la ley general impugnada, dicha estrategia puede ser revisada y, en su caso, actualizada, cada seis años, o bien, cuando ocurran cambios profundos que puedan afectar la estructura del país.

Por otra parte, resulta igualmente **infundado** el argumento de la falta de certeza y seguridad jurídica que acusa el actor por la existencia conjunta de la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial y del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbano, puesto que no existe la inconsistencia que se alega.

El artículo 23 de la ley general impugnada dispone con claridad que la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, **se debe llevar a cabo sujetándose al Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Humano, a través de cinco instrumentos** que se enlistan en ese mismo precepto, y que son: **1)** la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; **2)** los programas estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano; **3)** los programas de zonas metropolitanas o conurbaciones; **4)** los planes o programas de desarrollo urbano; y, **5)** los Planes o Programas de Desarrollo Urbano que se deriven de los anteriores y que se determinen, en la Ley General de Asentamientos Humanos, y la legislación estatal de desarrollo urbano (de centros de población, parciales, sectoriales, esquemas de planeación simplificada y de centros de servicios rurales). Aunado a ello, **dicha disposición ordena que todos los instrumentos de planeación deben guardar congruencia entre sí, sujetándose al orden jerárquico que establece su ámbito territorial.**



Con base en ello, se observa que la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial se inserta, en este orden, como el instrumento de planeación con visión de mediano y largo plazo, que configura la dimensión espacial del desarrollo del país, el cual constituye el marco básico de referencia y congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales y regionales del país en materia de ordenamiento territorial que tiene por objetivo promover la utilización racional del territorio y el desarrollo equilibrado del país, lo cual se señala en el artículo 24 de la ley general de la materia.

Por tanto, el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Humano debe sujetarse a las previsiones, tanto del Plan Nacional de Desarrollo, como de la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, según se mandata en el artículo 26, primer párrafo, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

De esta forma, **no se advierte que exista contradicción, inconsistencia o incompatibilidad entre la mencionada Estrategia Nacional y el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.**

Finalmente, resulta **infundado** lo alegado por el Municipio actor, en cuanto a que, en la aprobación de la estrategia nacional que se analiza, deban ser escuchados todos los Municipios del país conjuntamente con los gobernadores de los Estados, y no así, mediante el procedimiento que detalla el artículo 25 de la ley general impugnada.

Lo anterior, pues como se precisó, **es competencia del Congreso de la Unión**, en ejercicio de su facultad para regular el modelo y política de planeación en materia de desarrollo urbano, **establecer los procedimientos democráticos para la aprobación de tal instrumento**, lo cual se cumple al establecer que dicha estrategia debe ser aprobada en un proceso de consulta, donde interviene el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, pero también los ámbitos de gobiernos locales a través de sus respectivos Consejos Estatales, ello previo a su aprobación por el Ejecutivo Federal, según se dispone en el artículo 25 de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Por lo expuesto, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 24 y 25 de la Ley General de Asentamientos Humanos.



DÉCIMO PRIMERO.—Integración y facultades del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. En su primer concepto de invalidez, apartado D, el Municipio actor cuestiona, tanto las facultades, como la forma de integración del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, previstas en los artículos 14, 15 y 16 de la ley general impugnada.

En relación con las facultades del citado Consejo Nacional, señala que, al exceder éstas el ámbito de interés nacional, se le permite a un órgano integrado de forma discrecional por el titular de una dependencia de la administración pública federal, ejercer atribuciones que se circunscriben al interés de una comunidad regional o local, ya sea estatal o municipal, o de sus respectivos órganos de gobierno.

Respecto a la integración del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, cuestiona el hecho de que no satisface los principios que derivan del sistema federal y de nuestra forma de gobierno, porque deja a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano su integración y convocatoria. Por ello, considera que para satisfacer adecuadamente el principio democrático y la forma representativa de gobierno, dicho Consejo Nacional debe integrarse por todos los gobernadores de los Estados y de la Ciudad de México, o bien, por el representante que sea designado por la mayoría de la entidad federativas de que se trate; así como salvaguardar que las decisiones que emanen del citado Consejo, que sean de verdadera trascendencia nacional, sea aquella que resulte de la mayoría de los miembros que estén dotados de legitimidad democrática, sin perjuicio de que se prevea la obligación de valorar la opinión de los "representantes" de los sectores, público, social y privado; entre los cuales también se deben incluir las instituciones académicas y los expertos, como se dispone respecto de la integración de los Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Los artículos que cuestiona el Municipio son los siguientes:

"Artículo 14. El Consejo Nacional es la instancia de carácter consultivo, de conformación plural y de participación ciudadana, convocada por el titular de la secretaría, para la consulta, asesoría, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales en la materia."



"Artículo 15. El titular de la secretaría determinará la forma de organización e integración del Consejo Nacional, atendiendo principios de pluralidad y equidad de género, así como considerando el régimen federal del país y la representatividad de los sectores público, social y privado.

"El titular de la secretaría, presidirá el Consejo Nacional y, en su caso, sus ausencias serán suplidas por quien designe. El titular de la secretaría designará a quien funja como secretario técnico del Consejo."

"Artículo 16. El Consejo Nacional tendrá las siguientes facultades:

"I. Conocer, analizar y formular propuestas sobre el proyecto de Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial que le someta a su consideración la secretaría, así como sus modificaciones y adiciones;

"II. Conocer y opinar sobre el proyecto de Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y sus informes anuales de ejecución;

"III. Conocer, opinar y proponer cambios en las políticas públicas, programas y acciones que la secretaría formule en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano;

"IV. Conocer y opinar las políticas o acciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal o instancias integrantes del Consejo Nacional que ejecuten directamente o en coordinación con otras dependencias o entidades de la administración pública federal, entidades federativas o Municipios, relacionadas con el desarrollo regional y urbano;

"V. Conocer y opinar los lineamientos, acuerdos y normas oficiales mexicanas emitidas por la secretaría;

"VI. Conocer y opinar los convenios de zonas metropolitanas;

"VII. Conocer y opinar de la creación de nuevos centros de población;



"VIII. Promover la creación de institutos de planeación, observatorios ciudadanos, consejos participativos y otras estructuras institucionales y ciudadanas;

"IX. Opinar sobre los presupuestos de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los organismos nacionales, estatales y, en su caso, municipales y de las demarcaciones territoriales, destinados a programas y acciones urbanísticas;

"X. Proponer los cambios estructurales necesarios en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, de conformidad con los análisis que se realicen en la materia, así como del marco regulatorio federal, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales;

"XI. Proponer criterios para la planeación y ejecución de las políticas y programas de desarrollo urbano en los ámbitos federal, regional, estatal, municipal y de las demarcaciones territoriales;

"XII. Proponer esquemas generales de organización para la eficaz atención, coordinación y vinculación de las actividades de desarrollo urbano en los diferentes sectores de la administración pública federal, con las entidades federativas, los Municipios, y las demarcaciones territoriales con los diversos sectores productivos del país;

"XIII. Solicitar y recibir información de las distintas dependencias y entidades que realizan programas y acciones de desarrollo urbano;

"XIV. Emitir los lineamientos para su operación y funcionamiento;

"XV. Aprobar la creación de comités y grupos de trabajo para la atención de temas específicos y emitir los lineamientos para su operación; y,

"XVI. Las demás que le señale esta ley."

Los argumentos hechos valer por el Municipio son **infundados**.

El Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial, es un órgano deliberativo y auxiliar, de carácter consultivo, de conformación plural y de participación



ciudadana, el cual es presidido por el titular de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, o por quien éste designe, el cual fue creado por el Congreso de la Unión en ejercicio de las facultades que tiene en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, en términos de lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Si bien, dicho Consejo Nacional tiene entre sus facultades la de proponer la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, según se dispone en el artículo 25, párrafo segundo, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos, **sus atribuciones son, esencialmente, de conocimiento y opinión, mas no de decisión**, lo cual se desprende de lo prescrito en el artículo 16 de la referida ley general.

Tomando en cuenta que, tanto la decisión de su existencia, la forma de su integración, así como de la asignación de sus facultades forman parte del sistema de planeación y desarrollo urbano que se prevé en la Ley General de Asentamientos Humanos, **las cuales no interfieren con las facultades constitucionales que, en esa materia, corresponden a los Municipios, en particular, porque dicho Consejo carece de atribuciones decisorias que puedan afectar a dicho orden de gobierno**, es que resultan infundados los conceptos de invalidez que, en relación con el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial hizo valer el Municipio.

Por lo anterior, corresponde reconocer la **validez** de los artículos 14, 15 y 16 de la ley general impugnada.

DÉCIMO SEGUNDO.—**Las facultades de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano, restringen la autonomía municipal.** En su **primer concepto de invalidez, apartado E**, el Municipio actor señala que los artículos 31, 32, 33, 34, 35, 36, fracción I, 38 y 44 de la ley general impugnada establecen que en las zonas metropolitanas o de conurbación existirá una Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación, integrada por representantes de la Federación, Estados y Municipios que integren la zona de que se trate, reconociendo que dichas zonas pueden comprender el territorio de una sola entidad federativa, o bien, de dos o más de ellas. Al respecto, aduce que, entre las facultades de la citada Comisión, está la de formular y aprobar el programa de ordenación de la



zona metropolitana o de conurbación, así como gestionar y evaluar su cumplimiento, al cual se tendrán que sujetarse los gobiernos municipales al formular y aprobar sus respectivos planes municipales, de centros de población o planes parciales, lo cual restringe su autonomía constitucional en esa materia.

Asimismo, afirma que la ley general impugnada omite precisar en forma clara la manera en que cada nivel de gobierno designará a sus representantes de la citada Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación; aunado a que, el proyecto de plan o programa respectivo, debe contar, una vez agotado el periodo de consulta pública, con la aprobación definitiva de todos y cada uno de los Ayuntamientos de los Municipio involucrados de manera que, al no haberse previsto así en los capítulos denominados "Programas Metropolitanos y de Zonas Conurbadas" y "Gobernanza Metropolitana" de la ley general impugnada, a su parecer resulta inconstitucional por no garantizar el respeto y cumplimiento de los principios del régimen federal.

Los artículos impugnados en este apartado por el demandante son del tenor siguiente:

"Artículo 31. Cuando uno o más centros urbanos situados en territorios municipales o demarcaciones territoriales de dos o más entidades federativas formen una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades federativas, los Municipios o las demarcaciones territoriales respectivas, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros urbanos con apego a lo dispuesto por esta ley, y constituirán una zona metropolitana o conurbada interestatal."

"Artículo 32. La Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales deberán convenir la delimitación y constitución de una zona metropolitana o conurbada cuando sea procedente el estudio y planeación conjunta de dos o más centros de población, situados en el territorio de entidades federativas vecinas.

"En las zonas metropolitanas interestatales y conurbaciones interestatales se constituirá una Comisión de Ordenamiento, que tendrá carácter permanente y será integrada por un representante de cada entidad federativa y de cada



Municipio que lo integre, así como un representante de la secretaría quien lo presidirá; funcionará como mecanismo de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado.

"Dicha comisión formulará y aprobará el programa de ordenación de la zona metropolitana o conurbada interestatal e intermunicipal, así como gestionará y evaluará su cumplimiento."

"Artículo 33. Las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos a que se refiere esta ley. Los gobiernos Federal, Estatales y municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos."

"Artículo 34. Son de interés metropolitano:

"I. La planeación del ordenamiento del territorio y los asentamientos humanos;

"II. La infraestructura vial, tránsito, transporte y la movilidad;

"III. El suelo y las reservas territoriales;

"IV. La densificación, consolidación urbana y uso eficiente del territorio, con espacios públicos seguros y de calidad, como eje articulador;

"V. Las políticas habitacionales y las relativas al equipamiento regional y metropolitano;

"VI. La localización de espacios para desarrollo industrial de carácter metropolitano;

"VII. La gestión integral del agua y los recursos hidráulicos, incluyendo el agua potable, el drenaje, saneamiento, tratamiento de aguas residuales, recuperación de cuencas hidrográficas y aprovechamiento de aguas pluviales;



"VIII. La preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente, incluyendo la calidad del aire y la protección de la atmósfera;

"IX. La gestión integral de residuos sólidos municipales, especialmente los industriales y peligrosos;

"X. La prevención, mitigación y resiliencia ante los riesgos y los efectos del cambio climático;

"XI. La infraestructura y equipamientos de carácter estratégico y de seguridad;

"XII. La accesibilidad universal y la movilidad;

"XIII. La seguridad pública; y,

"XIV. Otras acciones que, a propuesta de la Comisión de Ordenamiento, se establezcan o declaren por las autoridades competentes."

"Artículo 35. Para efectos del artículo anterior, la secretaría emitirá los lineamientos a través de los cuales se establecerán los métodos y procedimientos para medir y asegurar que los proyectos y acciones vinculados con políticas, directrices y acciones de interés metropolitano, cumplan con su objetivo de cobertura y guarden congruencia con los distintos niveles y ámbitos de planeación."

"Artículo 36. Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.

"La gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará a través de las instancias siguientes:

"I. Una Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación, según se trate, que se integrará por la Federación, las entidades federativas, los Municipios



y las demarcaciones territoriales de la zona de que se trate, quienes participarán en el ámbito de su competencia para cumplir con los objetivos y principios a que se refiere esta ley. Tendrán como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento. Esta Comisión podrá contar con subcomisiones o consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno."

"Artículo 38. Una vez aprobados los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, los Municipios y las demarcaciones territoriales respectivas, en el ámbito de sus jurisdicciones, tendrán el plazo de un año para expedir o adecuar sus Planes o Programas de Desarrollo Urbano y los correspondientes a los centros de población involucrados, los cuales deberán tener la debida congruencia, coordinación y ajuste con el programa de la zona metropolitana o conurbación correspondiente."

"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."

Son **infundados** los argumentos que se hacen valer.

Como quedó precisado en el considerando octavo de esta resolución, de lo previsto en el artículo 73, fracción XXIX-C, constitucional se desprende que el Congreso de la Unión tiene la atribución de dirigir la política nacional en materia de asentamientos humanos lo cual realiza mediante la expedición de la ley general en la materia con dos propósitos fundamentales: **distribuir competencias** entre los tres órdenes de gobierno, pero sin desconocer ni alterar el carácter concurrente ni la participación que deben tener los Estados y los Municipios



en la consecución de los objetivos previstos en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal; y **regular mediante principios generales y normas básicas** el ejercicio de las facultades que conciernen a los tres órdenes de gobierno, cuidando en particular de no vaciar de contenido las atribuciones de los Municipios previstas en el artículo 115, fracción V, del Texto Fundamental, lo que implica dar a éstos una participación real y efectiva frente a la planeación estatal.

La atribución del Congreso de la Unión para regular a través de principios generales y normas básicas la ordenación de los asentamientos humanos, tiene por finalidad garantizar la homogeneidad que debe existir en todos los órdenes de gobierno para cumplir con los objetivos establecidos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal. Tal situación resulta indispensable considerando que la planeación, regulación y evaluación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano de los centros de población es fundamental para el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, así como de los programas federales, estatales y municipales, lo que tiene sustento en el artículo 26, apartado A, de la Constitución Federal.

Teniendo en cuenta lo anterior se concluye que los preceptos cuestionados tienen por objeto garantizar la planeación homogénea de las zonas metropolitanas y conurbadas, lo que de forma alguna afecta las atribuciones que tienen los Municipios en dicha tarea, más aún cuando, como se estableció en el considerando noveno de esta ejecutoria, de los artículos 31, 32 y 33 de la Ley General de Asentamientos Humanos se advierte que el legislador distinguió la manera de llevar a cabo la planeación en las zonas metropolitanas que se ubiquen en dos o más entidades federativas, de aquellas otras que se localizan en el territorio de un mismo Estado de la República.

De esta forma se reitera que de los artículos 31 y 32 de la Ley General de Asentamientos Humanos se desprende que, **sólo cuando uno o más centros urbanos situados en territorios municipales o demarcaciones territoriales de dos o más entidades federativas formen una continuidad física y demográfica**, será cuando la Federación, las entidades federativas, los Municipios o las demarcaciones territoriales respectivas, en sus respectivos ámbitos de competencia, deben **convenir la delimitación y constitución** de dicha zona metropolitana o conurbada, así como **planear y regular de forma conjunta y coordinada** el desarrollo de tales centros urbanos.



Por su parte, en el artículo 33 del referido ordenamiento se establece que, **las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local**, supuesto en el cual **la participación de la Federación se produce en un plano de coordinación con las autoridades estatales** atendiendo a los principios, políticas y lineamientos previstos en la Ley General de Asentamientos Humanos, resaltándose en la parte final del precepto en cuestión que **la planificación de estas zonas se debe dar de manera conjunta y coordinada entre los tres órdenes de gobierno**, pero además con la participación efectiva de la sociedad, lo anterior, para lograr la más eficaz prestación de los servicios públicos.

Lo anterior, no supone una intervención indebida de la Federación en las zonas metropolitanas del país, incluso de aquellas que se ubican y desarrollan en el territorio de una misma entidad federativa, puesto que la facultad constitucional concurrente en materia de asentamientos humanos prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de planeación del desarrollo nacional establecido en el artículo 22 de la Ley General de Asentamientos Humanos, ya que estas facultades de planeación de los distintos niveles de gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que tienen una injerencia directa en las políticas públicas desarrolladas por aquéllos, cuya autonomía tiene un impacto directo en la planeación de las distintas jurisdicciones.

Ahora bien, en relación con la Ley General de Asentamientos Humanos se omitió precisar la forma en que cada nivel de gobierno designará a los representantes de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación, es necesario señalar que **no existe obligación alguna para que el Congreso de la Unión tenga que desarrollar a detalle, la forma en que deberán elegirse a los integrantes que formarán parte de la Comisión señalada**, pues ello bien puede establecerse en otros ordenamientos de jerarquía inferior a la de la ley general de la materia, esto es, en leyes federales y locales respectivas.

Por otra parte, en cuanto a que no se contempla en la ley general impugnada la intervención de los Ayuntamientos respectivos en la aprobación de los



programas metropolitanos, así como la previa consulta pública para dar lugar a tal asentimiento, cabe señalar que tal intervención expresamente se contempla en el artículo 36, párrafo segundo, fracción I, del citado ordenamiento, donde se establece la existencia de una **Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación, de la cual forman parte la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la zona de que se trate**, quienes participarán en el ámbito de su competencia para cumplir con los objetivos y principios a que se refiere la citada ley general, y quienes **tendrán, además, la atribución de coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento.**

Asimismo, cabe mencionar que también se prevé la participación de un Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano, el cual tiene por función promover los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas metropolitanos.

Atento a lo anterior, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 31, 32, 33, 34, 36, fracción I, 38 y 44 de la Ley General de Asentamientos Humanos.

DÉCIMO TERCERO.—Las facultades de la Procuraduría Agraria vinculados con el ordenamiento territorial vulneran la autonomía del Municipio. En su **primer concepto de invalidez, apartado C**, el Municipio actor alega que es inconstitucional lo previsto en el artículo 8, fracción XXVIII, y transitorio cuarto del Decreto por el que se expide la ley general impugnada en este asunto, puesto que, a su parecer, no existe fundamento constitucional alguno que le permita al Congreso de la Unión prever algún mecanismo que coadyuve, asesore y, en su caso, represente los intereses de los habitantes ante cualquier autoridad administrativa o jurisdiccional, así como para ampliar las atribuciones de la Procuraduría Agraria en lo que respecta a la defensa de los derechos humanos vinculados con el ordenamiento territorial.

Los planteamientos del actor resultan **infundados**.

Como se ha precisado, es incorrecta la afirmación del demandante en el sentido de que no existe sustento constitucional que permita al Congreso de



la Unión ordenar que se reformen las disposiciones legales correspondientes para atribuir como facultad de la Federación, prever el mecanismo a que se refiere el artículo 8, fracción XXVIII, de la ley impugnada; así como ampliar las facultades de la Procuraduría Agraria, a fin de garantizar la procuración de la defensa de los derechos humanos vinculados al ordenamiento territorial, pues tal sustento se encuentra en la atribución con que cuenta el órgano Legislativo Federal para establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en materia de asentamientos humanos, prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal.

En ejercicio de esa atribución, es que quedó plasmado en el artículo 8, fracción XXVIII, de la Ley General de Asentamientos Humanos, lo siguiente:

"Artículo 8. Corresponden a la Federación, a través de la secretaría las atribuciones siguientes:

"...

"XXVIII. Prever el mecanismo que coadyuve, asesore y en su caso represente, los intereses de los habitantes ante cualquier autoridad administrativa o jurisdiccional, con especial atención a mujeres y a los sectores más desfavorecidos."

En consonancia con lo anterior, en el artículo cuarto transitorio de la ley general impugnada se estableció lo siguiente:

"Cuarto. En un plazo de seis meses contado a partir de la entrada en vigor de este decreto, el Congreso de la Unión deberá reformar las disposiciones legales correspondientes con el objeto de ampliar las facultades de la Procuraduría Agraria, a fin de garantizar la procuración de la defensa de los derechos humanos vinculados al ordenamiento territorial."

De las disposiciones transcritas, **no se advierte que causen, por sí mismas, alguna afectación a las facultades constitucionales en materia de asentamientos humanos del ente municipal**, puesto que de ellas sólo se observa



que tienen por objeto establecer mayores facultades a la Procuraduría Agraria para garantizar los derechos humanos relacionados con el ordenamiento territorial.

Lo anterior, en forma alguna afecta las competencias del Municipio actor, pues en todo caso, se relaciona a cuestiones relacionadas con la protección de los derechos humanos de las personas vinculados al ordenamiento territorial.

Por tanto, debe reconocerse la **validez** del artículo 8, fracción XXVIII y cuarto transitorio de la ley general impugnada.

DÉCIMO CUARTO.—La obligación dirigida a los Congresos Locales de establecer que en la simplificación de las autorizaciones, permisos o licencias de las autoridades locales, se atiendan las recomendaciones que se emitan en términos del artículo 147 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. En su **primer concepto de invalidez, apartado C**, el actor se duele que el artículo 60, fracción IX, de la ley general impugnada, **obliga a las Legislaturas Locales** a que, en la simplificación de las autorizaciones, permisos o licencias de las autoridades locales, atiendan las recomendaciones que se emita en términos del artículo 147 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, pues a su parecer, ello invade las competencias de los Estados.

El precepto cuestionado es el que a continuación se transcribe:

"Artículo 60. La legislación local, en las materias objeto de esta ley, establecerá los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios y para cualquier otra acción urbanística, en los siguientes términos:

"...

"IX. La simplificación de las autorizaciones, permisos o licencias de las autoridades locales atenderán las recomendaciones que se emitan en términos del artículo 147 de esta Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión."

Los planteamientos del actor son **infundados**, pues el hecho que se ordene a los Congresos de los Estados para que en las leyes locales de la materia se



prevea la simplificación de las autorizaciones, permisos o licencias en cualquier acción urbanística atendiendo a las recomendaciones que se emitan en términos del artículo 147 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en nada afecta las competencias constitucionales de los Municipios previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, en particular las contenidas en los incisos d) y f) de dicho precepto, pues invariablemente conservarán la facultad para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo; así como para otorgar licencias y permisos para construcciones en el ámbito de su competencia de sus respectivas jurisdicciones territoriales.

Es menester resaltar que las recomendaciones a que se refiere el artículo 147 de la Ley Federal de Telecomunicaciones,⁵⁵ son aquellas que emite el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a los gobiernos estatales y municipales para el desarrollo de infraestructura, obra pública, desarrollo territorial y bienes inmuebles, que fomenten la competencia, libre concurrencia y cobertura del servicio de telecomunicaciones, las que de ninguna manera resultan vinculantes por lo que no vacían de contenido a la competencia de los Municipios para expedir licencias y permisos con motivo de cualquier acción urbanística.

De lo anterior se puede concluir que la fracción IX del artículo 60 de la ley general impugnada, tiene como propósito coordinar la planeación urbana en su interrelación con la libre competencia e infraestructura para las telecomunicaciones en los tres órdenes de gobierno, lo cual resulta acorde con las atribuciones del Congreso Federal para distribuir competencias entre los diversos órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos.

Por lo anterior, se reconoce la validez del artículo 60, fracción IX, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

⁵⁵ "Artículo 147. ...

"El Ejecutivo Federal, a través de la secretaría, emitirá recomendaciones a los Gobiernos Estatales, al Gobierno del Distrito Federal y gobiernos municipales, para el desarrollo de infraestructura, obra pública, desarrollo territorial y bienes inmuebles, que fomenten la competencia, libre concurrencia y cobertura del servicio de telecomunicaciones. En particular, el Ejecutivo Federal promoverá activamente, dentro de sus potestades legales, el uso de los bienes a los que hace referencia este capítulo para el despliegue de redes de telecomunicaciones."



DÉCIMO QUINTO.—La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial. En su **segundo concepto de invalidez**, el Municipio cuestiona la constitucionalidad del artículo 60, fracción VII, de la ley general impugnada, el cual determina que la legislación local debe establecer los casos y condiciones para la suspensión y clausura de las obras en ejecución, las que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial, lo cual considera que vulnera el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial.

Al respecto, aduce que tal disposición viene acompañada de lo dispuesto en los artículos 10, fracción XX; 11, fracción XIX y 108 de la ley general de la materia, los cuales pretenden impedir que los Estados y Municipios puedan ejercer su potestad sancionadora en materia de asentamientos humanos y de desarrollo urbano, derivado de lo que resulte del ejercicio de sus facultades de inspección, control y vigilancia.

Para establecer el contexto del artículo 60, fracción VII, que cuestiona el actor, se transcriben también los demás preceptos que cita en su demanda:

"Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas:

"...

"XX. Imponer sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas y de los Programas Estatales de Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano, conforme a lo que prevea la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como dar vista a las autoridades competentes, para la aplicación de las sanciones que en materia penal se deriven de las faltas y violaciones a tales disposiciones."

"Artículo 11. Corresponde a los Municipios:

"...



"XIX. Imponer sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas, Planes o Programas de Desarrollo Urbano y Reservas, Usos del Suelo y Destinos de áreas y predios en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como dar vista a las autoridades competentes, para la aplicación de las sanciones que en materia penal se deriven de las faltas y violaciones de las disposiciones jurídicas de tales Planes o Programas de Desarrollo Urbano y, en su caso, de ordenación ecológica y medio ambiente."

"Artículo 60. La legislación local, en las materias objeto de esta ley, establecerá los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios y para cualquier otra acción urbanística, en los siguientes términos:

"...

"VII. Deberá definir los casos y condiciones para la suspensión y clausura de las obras en ejecución, que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial."

"Artículo 108. Sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que procedan, toda persona que cause daños o efectos negativos al ordenamiento territorial, asentamientos humanos o al desarrollo urbano, será responsable y estará obligada a reparar los daños causados, de conformidad con la legislación civil aplicable.

"Cuando por infracción a las disposiciones de esta ley, las leyes estatales, las normas oficiales mexicanas o a los planes y programas de la materia se hubieren ocasionado daños o perjuicios, las personas interesadas podrán solicitar a la autoridad competente, la formulación de un dictamen técnico al respecto, el cual tendrá valor de prueba, en caso de ser presentado en juicio.

"La legislación estatal establecerá el régimen de responsabilidades y de reparación de daños aplicable a toda persona que cause perjuicios o efectos negativos al ordenamiento territorial, a los asentamientos humanos, al desarrollo urbano o a sus infraestructuras, edificaciones e instalaciones."

Lo alegado por el demandante es fundado.



Este Tribunal Constitucional ha sostenido que el carácter concurrente de la materia de asentamientos humanos no implica que la facultad otorgada al Congreso de la Unión para **distribuir competencias** entre los distintos órdenes de gobierno y **regular mediante principios y bases generales** el ejercicio de éstas, resulte omnímoda o ilimitada, pues no puede desconocer ni alterar las competencias municipales previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal, conclusión que encuentra sustento en la **jurisprudencia P./J. 17/2011**,⁵⁶ de rubro: "ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTE DE LA MATERIA." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 887, registro digital: 161383)

Entre las atribuciones enlistadas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal se encuentra la señalada con el inciso d), por la que se faculta al Municipio a autorizar, controlar y vigilar la utilización del uso del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales.

Tales atribuciones exigen que sea el Municipio quien directamente se encargue de revisar la legalidad de las acciones urbanísticas que se lleven a cabo en su espacio territorial. En este sentido puede decirse que las facultades descritas en el inciso d) de la fracción V del artículo 115 constitucional, constituyen el fundamento de los mecanismos de autotutela administrativa de los que puede hacer uso el Municipio para verificar la legalidad de las acciones urbanísticas que se realicen en su territorio, así como su apego a los planes municipales de desarrollo urbano.

⁵⁶ De texto: "Las facultades de los Municipios en materia de asentamientos humanos previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entendidas en el sistema constitucional concurrente, no son normativas exclusivas ni definitivas, ya que el acápite de dicha fracción indica claramente que siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas; así, aquéllas deben entenderse siempre en el contexto de las facultades concurrentes distribuidas constitucional y legalmente; sin embargo, en virtud de las reformas constitucionales destinadas a reforzar la autonomía municipal, concretamente las de 1983 y 1999, debe tenerse presente que el Municipio siempre goza de un grado de autonomía cierta frente a la planeación estatal, debiendo tener una intervención real y efectiva en ella y no ser un mero ejecutor."



Ahora bien, en el artículo 60, fracción VII, de la Ley General de Asentamientos Humanos se establecen dos mandatos específicos: el primero ordena que sea en la legislación local donde se definan los casos y condiciones para la suspensión y clausura de las obras en ejecución. Esta prescripción es consistente con la facultad conferida al Congreso de la Unión en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal para distribuir competencias en esta materia, la que en este caso se traduce en la atribución que se confiere a los Congresos de los Estados para que establezcan en la ley los supuestos normativos que pueden dar lugar a la suspensión y clausura de obras en ejecución.

El segundo mandato ordena que en las leyes locales se establezca que la suspensión y clausura de obras en ejecución sea producto de resolución judicial.

Esta última disposición transgrede la competencia de los Municipios prevista en el artículo 115, fracción V, inciso d), de la Constitución Federal, porque subordina el ejercicio de su función de autotutela administrativa para controlar y vigilar la utilización, el uso, a la decisión de una autoridad distinta, en este caso, a una perteneciente al Poder Judicial Local, la cual carece de atribuciones constitucionales para intervenir en el control y vigilancia de uso de suelo.

Por lo anterior, se declara la **invalidez** del artículo 60, fracción VII, de la Ley General de Asentamientos Humanos, en su porción normativa "**que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial**".

DÉCIMO SEXTO.—Las restricciones para el destino de espacios públicos originalmente destinados a la recreación, deporte y zonas verdes, vulneran la autonomía municipal. En su **primer concepto de invalidez, apartado F**, el Municipio actor señala que el artículo 75, fracción VI, de la ley general impugnada, vulnera la autonomía municipal al establecer que, los espacios públicos originalmente destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, **no podrán ser destinados a otro uso**; lo cual restringe la libre administración de los bienes municipales y la potestad que tiene el Municipio de aprobar y administrar la zonificación y los usos y destinos del suelo, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 115, fracción II, inciso b), y fracción V, incisos a) y b), en relación con los fines previstos en el diverso 27, párrafo tercero, todos de la Constitución Federal.



El artículo impugnado es el que se transcribe a continuación:

"Artículo 75. El uso, aprovechamiento y custodia del espacio público se sujetará a lo siguiente:

"...

"VI. Los espacios públicos originalmente destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, no podrán ser destinados a otro uso."

El argumento hecho valer por el actor es **infundado**.

El actor parte de una premisa equivocada, pues la lectura aislada que hace el demandante del precepto impugnado, lo lleva a concluir que los espacios públicos destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, no pueden ser destinados a un uso distinto, puesto que si bien, en términos de lo dispuesto en el artículo 4, fracción VII, de la ley general que se analiza se contempla el principio de protección y progresividad del espacio público, que implica, entre otras cuestiones, el deber que tienen los distintos órdenes de gobierno para fomentar el rescate, la creación y el mantenimiento de los espacios públicos, los cuales, se dice, podrán ampliarse, o mejorarse pero nunca destruirse o verse disminuidos, **ello no implica que exista una prohibición tajante para que no puedan ser utilizados tales espacios hacia otros fines, pues en la parte final de la citada fracción IV se señala que, en caso de utilidad pública, los espacios públicos deben ser sustituidos por otros que generen el mismo beneficio.**

En consonancia con tal principio, la fracción VI del artículo 75 de la ley general impugnada, establece que los espacios públicos destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, no pueden ser destinados a un uso distinto; sin embargo, en la fracción XII de ese mismo precepto, **se establece la regla que permite destinar los espacios públicos a otros fines, mas, en este caso, se dispone que la autoridad tiene que justificar sus acciones para dicho cambio en el uso de suelo, además de sustituirlo por otro de características, ubicación y dimensiones similares.**



Lo anterior permite concluir, que los artículos 4, fracción VII y 75, fracciones VI y XII, de la ley general analizada, establecen las condiciones normativas para hacer compatible el principio de protección y progresividad del espacio público, con las facultades que corresponden al Municipio de disponer libremente del patrimonio inmobiliario municipal; para formular, aprobar y administrar la zonificación y Planes de Desarrollo Urbano Municipal, así como para participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.

En vista de lo anterior, debe reconocerse la **validez** del artículo 75, fracción VI, de la ley general impugnada.

DÉCIMO SÉPTIMO.—La previsión relativa a compensar a los propietarios por acciones urbanas (protección de zonas de salvaguarda, derechos de vía y protección de polígonos de amortiguamiento industrial), vulnera la libre administración. En su **primer concepto de invalidez, apartado H**, el Municipio actor impugna la constitucionalidad del artículo 59, fracciones VIII y IX, de la ley general impugnada, porque impide al ente municipal imponer modalidades a la propiedad privada en su respectivo ámbito de competencias, y además, obliga a compensar a los propietarios de los predios o áreas de terreno que sufran meras restricciones o limitaciones al ejercicio de su derecho de propiedad, confundiendo lo que es una imposición de una modalidad al derecho de propiedad, con un acto expropiatorio.

Además, aduce que la ley impugnada, al definir como principio de política pública el llamado "derecho a la propiedad urbana", omite precisar los límites de ese derecho, esto es, que los Estados y Municipios también pueden imponer modalidades a la propiedad privada a través de las leyes, reglamentos, planes o programas y demás disposiciones administrativas de carácter general.

Dice que, al hablar la ley impugnada en su artículo 6 de las causas de utilidad pública, en su último párrafo se hace una referencia a la indemnización por la expropiación, mientras que al hablar de la zonificación primaria en el artículo 59, establece la obligación de compensar a los propietarios por precisar las zonas de salvaguarda y derechos de vía o los polígonos de amortiguamiento industrial.



De tal suerte que una interpretación extremadamente liberal de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, significaría que la ley impugnada, no sólo impide a los Estados y Municipios ejercer su atribución de imponer modalidades a la propiedad privada, sino que también se constituye en favor de los particulares un derecho a ser compensados o indemnizados, por el solo hecho de planificar el desarrollo urbano en aras de salvaguardar el interés público, conforme a los principios y fines del artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal.

El artículo impugnado por el actor señala lo siguiente:

"Artículo 59. Corresponderá a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio.

"La zonificación primaria, con visión de mediano y largo plazo, deberá establecerse en los programas municipales de desarrollo urbano, en congruencia con los programas metropolitanos en su caso, en la que se determinarán:

"...

"VIII. La identificación y medidas para la protección de las zonas de salvaguarda y derechos de vía, especialmente en áreas de instalaciones de riesgo o sean consideradas de seguridad nacional, compensando a los propietarios afectados por estas medidas; y,

"IX. La identificación y medidas para la protección de los polígonos de amortiguamiento industrial que, en todo caso, deberán estar dentro del predio donde se realice la actividad sin afectar a terceros. En caso de ser indispensable dicha afectación, se deberá compensar a los propietarios afectados. ..."

Los conceptos de invalidez del Municipio son **infundados**.

Tal como se refirió en el considerando octavo de esta sentencia, frente al ámbito competencial del Municipio en materia de asentamientos humanos, el Congreso de la Unión tiene dos atribuciones fundamentales al emitir la ley general respectiva. La primera, consistente en **distribuir competencias** en materia de



asentamientos humanos en los tres órdenes de gobierno, sin desconocer ni alterar las competencias municipales previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal. Y la segunda, **regular** mediante principios generales y normas básicas el ejercicio de estas atribuciones con el fin de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución General de la República, **pero sin convertir al Municipio en un mero ejecutor en su consecución al margen de los otros niveles de gobierno.**

Así, mediante el ejercicio de estas atribuciones de **distribución y regulación**, el Congreso puede establecer una legislación sobre asentamientos humanos que prevea las líneas generales y objetivos comunes del desarrollo territorial a nivel nacional, con el objeto de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, esto es, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, **pero respetando un ámbito de autonomía efectiva para el Municipio.**

Tomando en cuenta lo anterior se concluye que, las disposiciones impugnadas no vulneran las atribuciones del Municipio en materia de asentamientos humanos previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, pues en modo alguno suponen una limitación u obstrucción para que, en ejercicio de tales facultades, dicho orden de gobierno pueda formular, aprobar y administrar la zonificación y Planes de Desarrollo Urbano municipal.

Por el contrario, en el acápite del artículo 59 de la Ley General de Asentamientos Humanos, se establece con claridad que corresponderá a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio. De esta forma, el citado precepto se limita a señalar los aspectos que deberán determinarse por los Municipios al momento de realizar la zonificación primaria y la zonificación secundaria que habrán de plasmar en sus respectivos Programas Municipales de Desarrollo.

Tal mandato tiene asidero en la facultad asignada al Congreso de la Unión para distribuir competencias entre los distintos órdenes de gobierno en la ma-



teria, así como para regular, mediante principios generales y normas básicas el ejercicio de éstas, además de resultar consistente con la atribución del Municipio para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal, contemplada en el artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución Federal.

En particular, las previsiones que debe tener en cuenta el Municipio al realizar la zonificación primaria y que se enlistan a modo de normas básicas en el párrafo segundo del artículo 59 de la Ley General de Asentamientos, de modo alguno le imponen al Municipio una forma determinada para definir las áreas que integran y delimitan los centros de población que se encuentran en su territorio, por lo que no puede decirse que tal precepto reduzca al Municipio a ser un mero ejecutor de las disposiciones de la citada ley general.

Bajo este entendido, las fracciones VIII y IX del artículo 59 de la Ley General de Asentamientos Humanos no impiden al Municipio la posibilidad de realizar la zonificación primaria en los centros de población que se ubiquen en su territorio. Por el contrario, tales preceptos lo facultan para identificar y adoptar las medidas de protección de las zonas de salvaguarda y derechos de vía, así como para la protección de los polígonos de amortiguamiento industrial.

El hecho de que en esos preceptos se establezca que, en caso de que existan propietarios afectados por el establecimiento de las zonas de salvaguarda y polígonos de amortiguamiento industrial, éstos tendrán el derecho de ser compensados, y en nada merma las atribuciones del Municipio para definir la ubicación de tales áreas, pues dicha medida debe entenderse como una de las líneas generales de la política de ordenamiento de asentamientos que busca la protección de sus derechos humanos que, en este caso, se traduce en el deber del Estado de responder cuando se afecta el derecho de propiedad de los particulares que se verán afectados por soportar que se establezcan tales áreas de protección en sus terrenos.

Es menester precisar, que la compensación a que se refieren las fracciones impugnadas, no debe confundirse con la indemnización que es concomitante a la expropiación, pues ninguno de los supuestos previstos en las fracciones VIII



y IX del artículo 59 de la Ley General de Asentamientos Humanos contempla la pérdida del derecho de propiedad por causa de utilidad pública, sino una mera afectación a tal derecho derivado de la necesidad de establecer una zona de seguridad en el terreno de particulares para proteger la vida, la salud o los bienes de quienes se encuentren cercanos a instalaciones de riesgo o industrias que, por sus características exijan considerar un área de salvaguarda o amortiguamiento.

Por lo anterior, debe reconocerse la **validez** del artículo 59, fracciones VIII y IX, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

DÉCIMO OCTAVO.—Exclusión de la participación ciudadana en materia de asentamientos humanos y de la denuncia administrativa como mecanismo de coadyuvancia entre la ciudadanía y las autoridades municipales competentes. En el **primer concepto de invalidez, apartados A y B**, el Municipio actor señala, por un lado, que la ley general impugnada reduce la participación ciudadana al mero análisis y reflexión de la problemática urbana, de manera que los ciudadanos no pueden hacer ni exigir a las autoridades competentes, propuestas significativas en aspectos relevantes, como la determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, ni la construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social y popular, en comparación con lo que se preveía en la anterior ley general de la materia. A lo anterior, dice que debe agregarse la infortunada decisión de excluir la participación ciudadana en la vigilancia del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano, así como la posibilidad de proponer la modificación de estos instrumentos.

Asimismo, aduce que con los artículos 104, 105, 106 y 108 de la Ley General de Asentamientos Humanos, se desnaturaliza la denuncia administrativa en materia de asentamientos humanos y de desarrollo urbano, pues tal instrumento de participación ciudadana ya no constituye un mecanismo de coadyuvancia entre ciudadanía y autoridades administrativas competentes, principalmente municipales, para el control de legalidad de las acciones en materia de desarrollo urbano, pues por virtud de la ley impugnada ahora se impide que las autoridades administrativas competentes en la materia ordenen y ejecuten por sí



y ante sí, medidas de seguridad como suspensiones y clausuras, o sanciones equivalentes.

Las anteriores manifestaciones resultan **inatendibles** en esta instancia constitucional, pues ha sido criterio de este Tribunal Pleno que las violaciones a derechos fundamentales de las personas no se pueden reclamar a través de la controversia constitucional, toda vez **que no constituye la vía idónea para hacerlo.**

Al resolver las controversias constitucionales **21/2006** y **54/2009**, se reconoció que el criterio contenido en la **tesis P./J. 101/99**, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INCLUYE TAMBIÉN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ÓRGANOS DE PODER." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 708, registro digital: 193257) ha sido matizado. Es decir, **la finalidad de la controversia constitucional no consiste en analizar posibles violaciones a derechos fundamentales de manera desvinculada a algún problema de probable invasión de esferas de competencia.**

Los reclamos del Municipio actor, relativos esencialmente a que la ley local impugnada reduce la participación ciudadana al mero análisis y reflexión de la problemática urbana, en comparación con los derechos que reconocía la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local, **en modo alguno se relacionan con alguna violación competencial**, sino que versan exclusivamente sobre violaciones a derechos fundamentales de los gobernados.

Por este motivo, son inatendibles las alegaciones del Municipio demandante, pues con ello no hace referencia alguna a violaciones a facultades constitucionales conferidas al ente municipal, sino que únicamente alegan violaciones a derechos fundamentales de las personas.

Como se sostuvo en los precedentes ya citados, si se realizara el estudio de constitucionalidad solicitado por la parte actora, se desnaturalizaría el sistema procesal de las controversias constitucionales, pues éste se encamina,



primordialmente, a preservar las competencias de cada orden de gobierno previstas en la Constitución Federal.

Similares consideraciones fueron sustentadas por el Tribunal Pleno, al resolver las **controversias constitucionales 62/2009**⁵⁷ y **104/2009**,⁵⁸ en sesión de dos de mayo de dos mil trece.

Por tanto, debe reconocerse la **validez** de los artículos 104, 105, 106 y 108 de la ley general impugnada.

DÉCIMO NOVENO.—**Efectos.** De acuerdo con lo resuelto en los considerandos octavo y décimo quinto de esta sentencia, se declara la invalidez de los artículos:

- 59, párrafo tercero, fracción II;
- 60, fracción VII, en su porción normativa "**que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial**"; y,
- 71, fracción III, en su porción normativa "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**".

Todos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

⁵⁷ Por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en declarar infundados los conceptos de invalidez en los que se aducen violaciones a derechos fundamentales. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales votaron en contra (la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión celebrada el dos de mayo de dos mil trece previo aviso a la presidencia. El Ministro Sergio A. Valls Hernández no participó en esta votación).

⁵⁸ Por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Valls Hernández, con reserva; Pérez Dayán y presidente Silva Meza, se determinó declarar infundados los conceptos de invalidez en los que se aducen violaciones a derechos fundamentales. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales votaron en contra (la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión celebrada el dos de mayo de dos mil trece previo aviso a la presidencia).



En términos de lo previsto en los dos últimos párrafos del artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal,⁵⁹ así como en el artículo 42 de la ley reglamentaria,⁶⁰ dado que la presente controversia constitucional no se encuentra en alguno de los supuestos que autoricen la declaración de invalidez con efectos generales, pues la inconstitucionalidad de las normas expedidas por el Congreso de la Unión de carácter general estimadas inválidas fue planteada por un Municipio, las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo tendrán efectos **únicamente respecto de las partes en la controversia**,⁶¹ a partir de la notificación de los puntos resolutive de este fallo al Congreso de la Unión.

⁵⁹ **Artículo 105.** ...

"I. ...

"Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c) y h) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

"En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."

⁶⁰ **Artículo 42.** Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

"En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

"En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."

⁶¹ Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 9/99, cuyos rubro y texto son: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, DEPENDEN DE LA CATEGORÍA DE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA. De conformidad con el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42 de su ley reglamentaria, en la invalidez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegue a declarar, al menos por mayoría de ocho votos, respecto de normas generales impugnadas en una controversia constitucional, el alcance de sus efectos variarán según la relación de categorías que haya entre el ente actor y el demandado, que es el creador de la norma general impugnada. Así, los efectos serán generales hasta el punto de invalidar en forma total el ordenamiento normativo o la norma correspondiente, si la Federación demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Estado, por el Distrito Federal o por un Municipio; asimismo, si un Estado demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Municipio. De no darse



Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se sobresee respecto de las referidas "consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de las normas y actos cuya invalidez se reclama", así como del artículo transitorio sexto, párrafo primero, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, en los términos del considerando quinto, apartado C, de esta decisión.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 1, 3, fracciones VII, XII, XIV, XIX, XXXII y de la XXXVI a la XL, 4, fracciones de la I a la VI y X, 5, 6, párrafo último, 7, 8, fracciones I, II, IV, VI, VII, X, XI, de la XVIII a la XXI, XXIV, XXVII, XXVIII y XXX, 9, 10, 11, 14, 15, 16, del 22 al 26, 28, 29, párrafo primero, fracciones I, II y III, del 31 al 35, 36, párrafos primero y segundo, fracciones de la I a la V, 37, fracciones I y de la III a la VI, y párrafo último, 38, 44, 46, 52, fracciones I y VII, 53, fracciones IV y VI, 59, párrafos primero, segundo y tercero, fracción I, 60, fracciones VI y IX, 71, fracción III –con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto–, 75, fracción VI, 76, párrafo primero, 93, fracción I, 104, 105, 106, 108 y 117, así como los artículos transitorios del primero al quinto, sexto, párrafo segundo, séptimo, octavo y noveno de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviem-

alguno de los presupuestos antes señalados, dichos efectos, aunque generales, se limitarán a la esfera competencial de la parte actora, con obligación de la demandada de respetar esa situación; esto sucede cuando un Municipio obtiene la declaración de invalidez de disposiciones expedidas por la Federación o por un Estado; o cuando un Estado o el Distrito Federal obtienen la invalidez de una norma federal.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de mil novecientos noventa y nueve, página 281, «con número de registro digital: 194295».



bre de dos mil dieciséis, en atención a los considerandos del octavo al décimo octavo de esta determinación.

CUARTO.—Se declara la invalidez de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II, 60, fracción VII, en su porción normativa "que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial", y 71, fracción III, en su porción normativa "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, la cual surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de la Unión, en términos de los considerandos octavo, décimo quinto y décimo noveno de esta ejecutoria.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva, a las causales de improcedencia, en sus apartados A, denominado "Causales invocadas por el Ejecutivo Federal" (declarar infundadas las causas de improcedencia hechas valer por el Poder Ejecutivo Federal, atinentes a que el Municipio actor no tiene interés legítimo y que la demanda fue extemporánea), y B, denominado "Causales invocadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión" (declarar infundada la causa de improcedencia aducida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, alusiva a que el decreto por el que se expidió la ley general cuestionada no constituye una resolución definitiva), y al catálogo de temas que serán analizados en el fondo del asunto.



En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las causales de improcedencia, en su apartado C, denominado "Causales de improcedencia advertidas de oficio", consistente en sobreseer, de oficio, respecto de las referidas "consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de las normas y actos cuya invalidez se reclama", así como del artículo transitorio sexto, párrafo primero, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, denominado "Violaciones al proceso legislativo", consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en el Decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. El Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra. Las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Piña Hernández y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, denominado "El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la ley general impugnada, que centraliza las facultades



de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política", consistente en reconocer la validez de los artículos 1, 3, fracciones VII, XII, XIV, XIX, XXXII y de la XXXVI a la XL, 4, fracciones de la I a la VI y X, 5, 6, párrafo último, 7, 8, fracciones II, VI, X, XXIV y XXVII, 9, fracciones IV y V, 10, 11, 22, 23, 26, 28, 29, párrafo primero, fracciones I, II y III, 36, párrafos primero y segundo, fracciones de la II a la V, 37, fracciones I y de la III a la VI, y párrafo último, 46, 52, fracciones I y VII, 53, fracciones IV y VI, 59, párrafos primero y segundo, fracciones de la I a la VII, 60, fracción VI, 76, párrafo primero, y 93, fracción I, así como de los artículos transitorios primero, segundo, tercero, quinto, sexto, párrafo segundo, y séptimo de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. Las Ministras y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, denominado "El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la ley general impugnada, que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política", consistente en reconocer la validez del artículo 8, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular. Las Ministras y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de la interpretación del artículo 117, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones y por razones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek en contra de la interpretación



del artículo 117, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, denominado "Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para expedir y vigilar el cumplimiento de normas técnicas en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como para intervenir en la planeación de zonas metropolitanas o conurbadas de interés local, vulneran la autonomía municipal", consistente en reconocer la validez de los artículos 8, fracciones IV, XI y de la XVIII a la XXI y XXX, 9, párrafo primero y fracciones I, II y III, 35 y 117, así como de los artículos transitorios octavo y noveno de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La Ministra y los Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. La Ministra y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, denominado "El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la ley general impugnada, que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política", consistente en reconocer la validez del artículo 8, fracción VII, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. El Ministro Pérez Dayán votó en contra. Las Ministras y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos décimo primero, denominado "Integración y facultades del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano", décimo ter-



cero, denominado "Las facultades de la Procuraduría Agraria vinculados con el ordenamiento territorial, vulnera la autonomía del Municipio", y décimo cuarto, denominado "La obligación dirigida a los Congresos Locales de establecer que, en la simplificación de las autorizaciones, permisos o licencias de las autoridades locales, se atiendan las recomendaciones que se emitan en términos del artículo 147 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión", consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 8, fracción XXVIII, 14, 15, 16, salvo sus fracciones VI, VII y IX, en su porción normativa "municipales", y 60, fracción IX, así como transitorio cuarto de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo primero, denominado "Integración y facultades del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano", consistente en reconocer la validez del artículo 16, fracciones VI, VII y IX, en su porción normativa "municipales", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La Ministra Piña Hernández y el Ministro Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de las consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas por consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones diferentes, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo, denominado "La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, afecta la autonomía del ente municipal y la descentralización política", consistente en reconocer la validez de los artículos 24 y 25, salvo su párrafo segundo, fracción II, en su porción normativa "para recibir sus opiniones", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil



dieciséis. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. La Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas por consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones diferentes, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo, denominado "La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, afecta la autonomía del ente municipal y la descentralización política", consistente en reconocer la validez del artículo 25, párrafo segundo, fracción II, en su porción normativa "para recibir sus opiniones", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. La Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con consideraciones adicionales, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "Las facultades de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano, restringen la autonomía municipal", consistente en reconocer la validez de los artículos 31, 32, 34, 38 y 44 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. El Ministro Franco González Salas y la Ministra Piña Hernández reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con consideraciones adicionales, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán, y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "Las facultades



de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano, restringen la autonomía municipal", consistente en reconocer la validez del artículo 33 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con consideraciones adicionales, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "Las facultades de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano, restringen la autonomía municipal", consistente en reconocer la validez del artículo 36, párrafo segundo, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro Franco González Salas y la Ministra Piña Hernández reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando décimo séptimo, denominado "La previsión relativa a compensar a los propietarios por acciones urbanas (protección de zonas de salvaguarda, derechos de vía y protección de polígonos de amortiguamiento industrial), vulnera la libre administración", consistente en reconocer la validez del artículo 59, párrafo segundo, fracciones VIII y IX, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La Ministra y los Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Her-



nández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las Ministras y de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, denominado "El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la Ley General impugnada, que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política", consistente en reconocer la validez del artículo 59, párrafo tercero, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular. La Ministra y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. La Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto particular.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, denominado "El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la ley general impugnada, que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política", consistente en reconocer la validez del artículo 71, fracción III, en su porción normativa "Promover los usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá votaron en contra, por la invalidez de la totalidad de esta fracción. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular. Las Ministras y los Minis-



tros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del considerando décimo sexto, denominado "Las restricciones para el destino de espacios públicos originalmente destinados a la recreación, deporte y zonas verdes, vulneran la autonomía municipal", consistente en reconocer la validez del artículo 75, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. El Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando décimo octavo, denominado "Exclusión de la participación ciudadana en materia de asentamientos humanos y de la denuncia administrativa como mecanismo de coadyuvancia entre la ciudadanía y las autoridades municipales competentes", consistente en reconocer la validez de los artículos 104, 105, 106 y 108 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de seis votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando octavo, denominado "El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la ley general impugnada, que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentra-



lización política", consistente en declarar la invalidez, con efectos únicamente entre las partes, de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II, y 71, fracción III, en su porción normativa "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La Ministra y los Ministros Esquivel Mossa con reserva de criterio en cuanto a esta declaratoria de invalidez, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. La Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo quinto, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial", consistente en declarar la invalidez del artículo 60, fracción VII, en su porción normativa "que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La Ministra Piña Hernández y el Ministro Laynez Potisek votaron por la invalidez de la totalidad de la referida fracción.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reservas, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo noveno, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso de la Unión.



En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Votación que no se refleja en los puntos resolutivos:

Se expresó una mayoría de seis votos de la Ministra y de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a las personas con discapacidad y a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas. Las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que, para su validez, el Decreto impugnado requería de dicha consulta.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho de formular voto concurrente genérico.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, julio de 2007, página 1428, con número de registro digital: 20252.

Esta sentencia se publicó el viernes 25 de marzo de 2022 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de marzo de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Votos concurrente y particular que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la controversia constitucional 14/2017.

En sesión celebrada el ocho de febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia



constitucional citada al rubro, promovida por el Municipio de Santa Catarina, Estado de Nuevo León analizó la constitucionalidad de diversos artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

A continuación, me permito expresar las razones por las que compartí en algunos casos las conclusiones alcanzadas en esta controversia constitucional, así como los motivos por los que voté en contra del criterio mayoritario en otros casos.

1. El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la ley general impugnada que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política (considerando octavo)

En este apartado se dio contestación a los conceptos de invalidez planteados por el Municipio actor, en los que sostuvo que algunos artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos afectan su competencia constitucional, ya que imponen a nivel nacional un modelo único de desarrollo urbano, a través del cual se obliga a los Estados y Municipios a promover usos de suelo mixtos, la densificación de las construcciones, la prohibición de su separación y a suprimir la imposición de cajones de estacionamiento. En términos generales, el demandante sostiene que la ley general produce la concentración o centralización de las decisiones en materia de desarrollo urbano en favor de la Federación y en detrimento del Municipio.

Al respecto, el Tribunal Pleno determinó reconocer la validez de los artículos 1, 3, fracciones VII, XII, XIV, XIX, XXXII, XXXVI, XXXVII, XXXVIII, XXXIX y XL, 4, fracciones I, II, III, IV, V, VI y X, 5, 6, último párrafo, 7, 8, fracciones I, II, VI, VII, X, XXIV y XXVII, 9, fracciones IV y V, 10, 11, 22, 23, 26, 28, 29, párrafo primero, fracciones I, II y III, 36, párrafos primero y segundo, fracciones II, III, IV y V, 37, fracciones I, III, IV, V y VI, así como su último párrafo, 46, 52, fracciones I y VII, 53, fracciones IV y VI, 59, párrafos primero, segundo, fracciones I, II, III, IV, V, VI y VII y tercero, fracción I, 60, fracción VI, 71, fracción III, con excepción de la porción normativa "*y evitar la imposición de cajones de estacionamiento*"; 76, párrafo primero y 93, fracción I, así como los artículos transitorios primero, segundo, tercero, quinto, sexto y séptimo de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Asimismo, el Pleno de este Alto Tribunal declaró la invalidez del artículo 59, párrafo tercero, fracción II y 71, fracción III, en su porción normativa "*y evitar la imposición de cajones de estacionamiento*", por considerarlos violatorios de las



competencias del Municipio, previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución General.

En este caso **voté a favor de reconocer la validez de las normas impugnadas** de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, pues todas ellas, en su conjunto y al fijar un nuevo modelo de desarrollo urbano, no vulneran las bases fijadas en la Constitución General. Al respecto, me permito expresar las razones por las que llegué a esta conclusión, y que, en términos generales, servirán como parámetro metodológico para analizar cada uno de los planteamientos que más adelante se estudiaron en esta controversia.

Efectivamente, como lo he sostenido en diversos precedentes [entre ellos la controversia constitucional 62/2011¹] el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución General establece un sistema de concurrencia en materia de asentamientos humanos que otorga al Congreso de la Unión un *título competencial sustantivo* por medio del cual la Federación ejerce un poder de dirección que le habilita para definir e imponer un marco normativo obligatorio en la planeación y regulación de los asentamientos humanos, con la finalidad de mantener una homogeneidad material en cuanto a los objetivos perseguidos por el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución General.²

De esta manera, el alcance de la atribución del Congreso de la Unión no se agota con la simple distribución de competencias entre los distintos órdenes de gobierno, sino que le permite definir el tipo de relaciones de colaboración que habrán de entablar los distintos órdenes de gobierno.

Por su parte, respecto al alcance de la competencia del Congreso de la Unión he sostenido en la controversia 62/2011 referida, que **el título sustantivo con el que cuenta no puede ampliarse hasta el grado de vaciar del todo la com-**

¹ Controversia constitucional 62/2011, resuelta por la Segunda Sala el 11 de abril de 2012 por unanimidad de 4 votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Franco González Salas, presidente Valls Hernández y Aguilar Morales.

² "ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL. ... De este modo, la materia de asentamientos humanos fue absorbida por la Federación, y al mismo tiempo se delegó al legislador ordinario, al cual se mandató para que estableciera, a través de la ley general, la concurrencia de la facultad entre los tres niveles de gobierno, pero manteniendo una homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27 constitucional.". Registro digital: 161384; Pleno; 9a. Época; S.J.F. y su Gaceta, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 886.



petencia de los Estados y Municipios, sino que se les debe dejar un tramo sustantivo de la materia, así sea mínimo; mientras que en términos de la jurisprudencia del Tribunal Pleno, la intervención del Municipio en la materia debe ser *real y efectiva y no como un simple ejecutor*.³

Esto me parece importante precisarlo pues, ciertamente, a diferencia de lo que ha ocurrido en los asuntos en los que se ha analizado la concurrencia en materia de asentamientos humanos, en este caso se impugna **el ordenamiento que, en términos de los criterios de esta Suprema Corte, constituye uno de los parámetros de validez de las normas que emitan los distintos entes de gobierno**, lo que genera, al menos, que el parámetro de regularidad constitucional deba reducirse a lo dispuesto en la Constitución General y a las distintas finalidades que se buscan en este sistema de competencias concurrentes.

Ahora bien, frente al motivo de impugnación que se refleja en la demanda (que obliga a los Estados y Municipios a flexibilizar y promover usos de suelo mixtos, la prohibición de su separación, la densificación de construcciones, así como evitar la imposición de cajones de estacionamiento) y, en el que combate, en general, el sistema de reparto de competencias realizado por el legislador federal, comparto el criterio mayoritario respecto a que el modelo adoptado por el Congreso de la Unión no merma de manera alguna el ámbito competencial previsto para el orden municipal.

En efecto, considero que (analizada la legislación general en su conjunto) no existe una invasión en las competencias y en la autonomía del Municipio actor, pues incluso al revisar el contenido de la ley general impugnada podemos advertir que en su artículo 11 se señala que corresponde a los Municipios formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes y programas municipales en la materia; regular, controlar y vigilar las reservas, usos de suelo; así como la formulación, aprobación y administración de la zonificación de los centros de población que se encuentren en su territorio.⁴

³ "ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTES DE LA MATERIA.". Registro digital: 161383; Pleno; 9a. Época; *S.J.F. y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 887.

⁴ "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;



De esta manera, el Municipio actor no se convierte en un simple ejecutor de la ley general, sino que tendrá una intervención real en el ejercicio de dichas facultades, aunque para ello deba observar el modelo normativo impuesto al ejercer sus facultades, lo que en todo caso deriva de lo expresamente establecido en la Constitución General, en el sentido de que los Municipios ejercerán sus atribuciones *en los términos de las leyes federales y estatales relativas*.⁵

En suma, me parece que (insisto, analizada en términos abstractos y en su conjunto, como lo impugna el Municipio) **la ley general cuestionada no vulnera las competencias de las entidades federativas ni la autonomía municipal al establecer un sistema homogéneo** de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, pues es uno de los fines que persigue nuestro marco constitucional actual.

Además, en todo caso, estimo que la ley general debe leerse de forma integral, de manera que es importante tener en cuenta lo dispuesto en los artículos 1, 7 y 11 de la propia ley general, en los que se precisa que las bases, reglas y

"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."

⁵ "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:

"...

"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, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial;

"b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

"c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;

"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones *territoriales*;

"e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

"g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

"h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

"i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales."



principios que se contienen en esta ley marco persiguen el objetivo de mantener una concurrencia y participación efectiva entre todos los órdenes de gobierno.

Por tanto, desde este momento adelanto que los conceptos de invalidez planteados en esta controversia constitucional deben ser analizados partiendo de la base de que se trata de un sistema de concurrencia en el que Federación, Estados y Municipios deben tener una participación real y efectiva en el diseño y ejecución de los planes de desarrollo e instrumentos de ordenación territorial y urbana.

2. Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para expedir y vigilar el cumplimiento de las normas técnicas en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como para intervenir en la planeación de zonas metropolitanas conurbadas de interés local, vulneran la autonomía municipal. (considerando noveno)

En este apartado, el Pleno reconoció la validez de los artículos 8, fracciones IV, XI, XVIII, XIX, XX, XXI y XXX, 9, párrafo primero y fracciones I, II y III, 35 y 117, así como de los artículos transitorios octavo y noveno de la Ley General de Asentamientos Humanos, al considerar que no vulneran las facultades del Municipio actor que se encuentran reconocidas en el diverso 115 de la Constitución General.

Al respecto, como lo manifesté en la sesión plenaria, **yo estuve de acuerdo en reconocer la validez de las normas impugnadas, pero por consideraciones adicionales** a las sostenidas en el proyecto.

El conjunto de las normas que aquí se analizan pueden agruparse de la siguiente manera: primero se encuentran las que establecen una facultad de la secretaría para emitir lineamientos; luego, aquellas que la facultan para emitir normas oficiales mexicanas y a impulsar proyectos que propicien la uniformidad de trámites; también hay aquellas que le permiten participar en la planeación de zonas metropolitanas y, por último, las relacionadas con la emisión de recomendaciones.

Respecto de la facultad de la Secretaría para emitir lineamientos y Normas Oficiales Mexicanas (NOMs), así como para impulsar programas que propicien la uniformidad de trámites, permisos y autorizaciones, comparto el sentido de la sentencia pues no advierto que con tales atribuciones se vulnere el ámbito competencial que le es reconocido al orden municipal en el artículo 115,



fracción V, de la Constitución Federal,⁶ pues además de que de acuerdo con este precepto los Municipios deben ejercer sus facultades en los términos que lo establezcan las leyes federales y locales relativas, lo cierto es que con la emisión de estos instrumentos se busca materializar una de las finalidades que se persiguen en la materia, consistente en mantener una coordinación y congruencia en la planeación, lo que incluso puede reflejarse en que la facultad para emitir los lineamientos para delimitar las zonas metropolitanas y conurbaciones, se realiza con previa consulta a los Estados.

Además, estas atribuciones deben entenderse en el contexto de las facultades previstas a favor de la secretaría en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como es la de elaborar y conducir las políticas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como la elaboración y aplicación de criterios respecto al desarrollo urbano, planeación, control y crecimiento de las ciudades y zonas metropolitanas, entre otras.⁷

⁶ **Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: ...

"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, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial;

"b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

"c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;

"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

"e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

"g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

"h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

"i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción."

⁷ **Artículo 41.** A la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"I. Elaborar y conducir las políticas de vivienda, ordenamiento territorial, desarrollo agrario y urbano, así como promover y coordinar con las entidades federativas, Municipios y en su caso las alcaldías de la Ciudad de México, la elaboración de lineamientos para regular:



Por otro lado, en cuanto a la facultad de la secretaría de formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional y de los convenios y acuerdos suscritos por autoridades pertenecientes al Ejecutivo Federal con sectores público, social y privado, así como de hacer del conocimiento público su incumplimiento y aplicar las medidas correctivas que deriven de tales convenios y de las disposiciones jurídicas aplicables, coincido en que esta atribución no vulnera las facultades del Municipio, pues además de que no le son exclusivas y no se encuentran directamente dirigidas al orden municipal sino, en realidad, a todos los órdenes de gobierno que intervienen en la materia, tienen como finalidad que exista coordinación, congruencia y compatibilidad en la planeación entre los distintos niveles de gobierno.

Adicionalmente, con la finalidad de respetar la concurrencia de los distintos ámbitos de gobierno, se implementó que los distintos niveles de gobierno se coordinen a través de convenios; de esta manera, no podría vulnerar la esfera competencial del Municipio actor las recomendaciones que se emitan para cumplir los convenios que aquél suscribió, ni tampoco el hecho de que se impongan las medidas que resulten aplicables por incumplimiento a lo convenido.

Por último, en relación con la participación que se prevé de la Federación en distintos aspectos de la planeación de las zonas metropolitanas, atendiendo al motivo de impugnación de la parte actora, me parece que si bien la Constitución Federal, en su artículo 115, fracción VI, prevé la planeación y regulación coordinada de los tres órdenes de gobierno, únicamente en el desarrollo de los centros situados en dos o más entidades federativas, esto no significa que tratándose de aquellas situadas en el territorio de un solo Estado, cualquier participación de la Federación resulte indebida, pues en realidad toda la materia de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forma parte del sistema general de planeación del desarrollo Nacional.

Además, a partir del contenido de la ley general impugnada se advierte que la participación conjunta y coordinada de los tres órdenes de gobierno respec-

"a) El crecimiento o surgimiento de asentamientos humanos y centros de población;

"...

"c) La elaboración y aplicación territorial de criterios respecto al desarrollo urbano, la planeación, control y crecimiento de las ciudades y zonas metropolitanas del país, además de los centros de población en general, así como su respectiva infraestructura de comunicaciones, movilidad y de servicios, para incidir en la calidad de vida de las personas."



to de las zonas o conurbaciones ubicadas en una **misma entidad federativa, únicamente se dará para efectos de su planeación y en términos de lo dispuesto por la ley local respectiva;**⁸ y no para efectos de su regulación, delimitación y constitución, como sí sucede respecto zonas situadas en dos o más entidades federativas.⁹

De esta manera, comparto el criterio mayoritario en cuanto a reconocer la validez de las normas, en tanto que dicha coordinación no vulnera la facultad del Municipio de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, pues ésta no constituye una atribución exclusiva sino que se inserta en el esquema de concurrencia que decidió implementar el Congreso de la Unión en ejercicio de la facultad concedida por la Constitución Federal; máxime que en términos del artículo 34 de la ley general se reconoce que la planeación del ordenamiento del territorio y los asentamientos humanos son de interés metropolitano.

3. Las restricciones para el destino de espacios públicos originalmente destinados a la recreación, deporte y zonas verdes, vulneran la autonomía municipal (considerando décimo sexto)

Finalmente, en este apartado, el Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo 75, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, al considerar que contrario a lo sostenido por el Municipio demandante, este precepto no vulnera la autonomía municipal al establecer que los espacios públicos originalmente destinados a la recrea-

⁸ **"Artículo 33.** Las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos a que se refiere esta ley. Los Gobiernos Federal, Estatales y municipales **planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo**, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos."

⁹ **"Artículo 31.** Cuando uno o más centros urbanos situados en territorios municipales o demarcaciones territoriales de dos o más entidades federativas formen una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades federativas, los Municipios o las demarcaciones territoriales respectivas, en el ámbito de sus competencias, **planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo** de dichos centros urbanos con apego a lo dispuesto por esta ley, y constituirán una zona metropolitana o conurbada interestatal."

"Artículo 32. La Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales deberán convenir la delimitación y constitución de una zona metropolitana o conurbada cuando sea procedente el estudio y planeación conjunta de dos o más centros de población, situados en el territorio de entidades federativas vecinas."



ción, el deporte y zonas verdes destinadas a parques, jardines o zonas de esparcimientos no podrán ser destinados a otro uso.

En este sentido, el Pleno de este Alto Tribunal consideró que el Municipio promovente partió de una interpretación errónea y aislada de la ley general, de manera que no existe una prohibición tajante para utilizar tales espacios hacia otros fines, pues en caso de utilidad pública, los espacios deberán ser sustituidos por otros que generen idéntico beneficio.

Así, se concluyó que los artículos 4, fracción VII y 75, fracciones VI y XII, de la Ley General de Asentamientos Humanos establecen condiciones normativas para hacer compatible el principio de protección y progresividad del espacio público con las facultades que corresponden al Municipio de disponer libremente del patrimonio inmobiliario municipal, para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como para participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.

Si bien **yo estuve de acuerdo en reconocer la validez del precepto impugnado**, lo cierto es que llegué a esa conclusión **por razones distintas**.

En primer lugar, **respetuosamente no coincido con la interpretación realizada por el Pleno, pues a mi parecer, la norma cuestionada sí establece una prohibición absoluta**, consistente en que los espacios públicos que originalmente fueron destinados a la recreación, deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, *no podrán ser destinados a otro uso*.

No dejo de advertir que el propio artículo 75, en la diversa fracción XII, de la ley general, establece que en caso de tener que destinar a otros fines un espacio público, la autoridad deberá justificar sus acciones y sustituirlo por otro de las mismas características¹⁰ y que tal posibilidad también se encuentra prevista en el artículo 4, fracción VII, por causas de utilidad pública.¹¹

¹⁰ "Artículo 75. El uso, aprovechamiento y custodia del espacio público se sujetará a lo siguiente:

"...

"XII. En caso de tener que utilizar suelo destinado a espacio público para otros fines, la autoridad tendrá que justificar sus acciones para dicho cambio en el uso de suelo, además de sustituirlo por otro de características, ubicación y dimensiones similares."

¹¹ "Artículo 4. La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, centros de población y la ordenación territorial, deben conducirse en apego a los siguientes principios de política pública:



Sin embargo, considero que esas permisiones se encuentran dirigidas a supuestos distintos a los mencionados por la norma impugnada; de lo contrario, no tendría razón alguna de ser la norma impugnada, pues ya existiría una regulación que establece lo que debe hacer la autoridad ante la pretensión de destinar un espacio público a un fin distinto al que actualmente tiene.

Ahora, **partiendo de que a mi juicio el artículo 75, fracción VI, sí contiene una prohibición, me parece que no vulnera la autonomía municipal** en cuanto a las facultades relacionadas, en lo general, con la regulación, control y vigilancia de los usos de suelo,¹² pues impide que determinados espacios públicos puedan tener un fin distinto para el cual fueron creados, esto es, no trata sobre todos los espacios públicos, sino solamente de aquellos que hayan sido originalmente dirigidos a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento,¹³ pero ello se debe a que en esos espacios, el principio relativo a la **protección y progresividad del espacio público** (reconocido en el artículo 4o., fracción VII, de la ley general) opera con una **mayor intensidad** que respecto de otros espacios públicos, en tanto que claramente se pueden relacionar tales espacios con el vínculo que ha de tener la política pública relativa al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos con un entorno ecológico sano, con la preservación ambiental, que genere beneficios, especialmente a los habitantes de un asentamiento humano o de un centro de población, lo que se cimienta en la protección del **derecho humano a un medio ambiente sano**, que a su vez

"...

"VII. Protección y progresividad del espacio público. Crear condiciones de habitabilidad de los espacios públicos, como elementos fundamentales para el derecho a una vida sana, la convivencia, recreación y seguridad ciudadana que considere las necesidades diferenciada por personas y grupos. Se fomentará el rescate, la creación y el mantenimiento de los espacios públicos que podrán ampliarse, o mejorarse pero nunca destruirse o verse disminuidos. **En caso de utilidad pública, estos espacios deberán ser sustituidos por otros que generen beneficios equivalentes.**"

¹² "Artículo 11. Corresponde a los Municipios:

"...

"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."

¹³ "Artículo 75. El uso, aprovechamiento y custodia del espacio público se sujetará a lo siguiente:

"...

"VI. Los espacios públicos originalmente destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, no podrán ser destinados a otro uso."



tiene conexidad con otros derechos, tales como el derecho a la salud, a la integridad personal, entre otros.

Si bien tenemos precedentes¹⁴ en los que hemos determinado que la prohibición contenida en una norma local, para efectuar cualquier acto de enajenación de los bienes inmuebles municipales adquiridos por donación de desarrollos habitacionales, constituía un exceso legislativo por parte del Congreso Local; o bien, hemos declarado la invalidez de disposiciones que establecían la inalienabilidad e intransmisibilidad de las áreas de cesión, generando una prohibición de realizar cualquier acto de enajenación de aquellas, lo cierto es que en tales casos lo donado o cedido no era un espacio público.

Además, estimo que si esos espacios públicos destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, se destinaran para otro uso, ello sería incluso en contravención del artículo 1o. constitucional, en tanto que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Por tanto, a partir de consideraciones distintas, coincidí con la sentencia en que el artículo 75, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos no vulnera las competencias del Municipio.

Este voto se publicó el viernes 25 de marzo de 2022 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹⁴ Al resolver la controversia constitucional 67/2011, el 21 de febrero de 2013, por mayoría de 8 votos, se estimó que la prohibición contenida en una norma local, para efectuar cualquier acto de enajenación de los inmuebles municipales adquiridos por donación de desarrollos habitacionales, constituía un *exceso legislativo del Congreso Local*, pues más que establecer modalidades a la propiedad del Municipio encaminadas a garantizar fines de utilidad pública, establecía una imposibilidad absoluta que *incidía negativamente en las competencias que se reconocen al Municipio, de acuerdo al artículo 115, fracción V, constitucional y, en última instancia, en su autonomía*. Dicho criterio se retomó en la controversia constitucional 141/2019, resuelta el 4 de agosto de 2020, en la que por mayoría de 7 votos se declaró la invalidez de diversos artículos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Tamaulipas, que preveían la inalienabilidad e intransmisibilidad de las áreas de cesión, generando una prohibición de realizar cualquier acto de enajenación de aquellas, la cual sería aplicable ***incluso en el caso en que dejaran de ser útiles para los fines en materia de asentamientos humanos a los que fueron destinados***.



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

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN PARA PROMOVERLA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO H), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA Y DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD (ARTÍCULOS 23, FRACCIÓN IV, 92 Y 93, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

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

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN TIENE LEGITIMACIÓN PARA COMPARECER EN DEFENSA DEL PODER LEGISLATIVO DE LA ENTIDAD [ARTÍCULO 60, FRACCIÓN I, INCISO C), DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN].

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN PARA COMPARECER EN DEFENSA DE ESA ENTIDAD (ARTÍCULO 20, FRACCIÓN XXXIX, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).



VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS ACTOS QUE INTEGRAN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL (DECRETO NÚMERO 109, MEDIANTE EL CUAL SE REFORMÓ EL ARTÍCULO 7 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL ESTATAL EL 16 DE MAYO DE 2016).

VIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DEL POTENCIAL INVALIDATORIO DE LAS IRREGULARIDADES ACONTECIDAS EN AQUÉL (DECRETO NÚMERO 109, MEDIANTE EL CUAL SE REFORMÓ EL ARTÍCULO 7 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL ESTATAL EL 16 DE MAYO DE 2016).

IX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. SUS FORMALIDADES Y ESTÁNDARES.

X. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. DEBE RESPETAR LA EXPRESIÓN Y DEFENSA DE LA OPINIÓN DE LAS MAYORÍAS Y MINORÍAS PARLAMENTARIAS, ASÍ COMO EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN DELIBERATIVA.

XI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. EN SU EVALUACIÓN DEBE VERIFICARSE EL RESPETO AL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN DE TODAS LAS FUERZAS POLÍTICAS CON REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA EN CONDICIONES DE LIBERTAD E IGUALDAD; QUE EL PROCEDIMIENTO DELIBERATIVO CULMINE CON LA CORRECTA APLICACIÓN DE LAS REGLAS DE VOTACIÓN ESTABLECIDAS, EN LA INTELIGENCIA DE QUE TANTO LA DELIBERACIÓN PARLAMENTARIA COMO LAS VOTACIONES DEBEN SER PÚBLICAS.

XII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. FASES QUE LO COMPONEN.

XIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA OMISIÓN DE ENTREGAR EL DICTAMEN A LOS INTEGRANTES DEL CONGRESO LOCAL AL MENOS VEINTICUATRO HORAS ANTES DEL DESAHOGO DE LA SESIÓN RESPECTIVA, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO



DELIBERATIVO QUE LO RIGE (INVALIDEZ DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN AL DECRETO NÚMERO 109, POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 7 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 16 DE MAYO DE 2016).

XIV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. REQUISITOS QUE DEBE SATISFACER LA DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN CASOS DE NOTORIA URGENCIA (INVALIDEZ DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN AL DECRETO NÚMERO 109, POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 7 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 16 DE MAYO DE 2016).

XV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA DETERMINACIÓN DE LA DISPENSA DE LOS TRÁMITES REGLAMENTARIOS ES JUSTIFICABLE Y SU VALIDEZ SE CONDICIONA A LA SATISFACCIÓN DE UN ESTÁNDAR DE MOTIVACIÓN APROPIADO A LA IMPORTANCIA DE ÉSTA, GRADUADA EN FUNCIÓN DE LA POSICIÓN DE LAS MINORÍAS LEGISLATIVAS (INVALIDEZ DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN AL DECRETO NÚMERO 109, POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 7 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 16 DE MAYO DE 2016).

XVI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. AUSENCIA DE MOTIVACIÓN SUFICIENTE POR PARTE DEL LEGISLADOR PARA SUSTENTAR LA DISPENSA DEL TRÁMITE LEGISLATIVO (INVALIDEZ DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN AL DECRETO NÚMERO 109, POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 7 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 16 DE MAYO DE 2016).

XVII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESO-



LUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN AL DECRETO NÚMERO 109, POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 7 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 16 DE MAYO DE 2016).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 63/2016. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. 23 DE SEPTIEMBRE DE 2019. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: DAVID GARCÍA SARUBBI.

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 63/2016, promovida por el Poder Judicial del Estado de Nuevo León en contra del Decreto Número 109, mediante el cual se reformó el artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial Estatal el dieciséis de mayo de dos mil dieciséis.

La cuestión constitucional a dilucidar es, si el procedimiento legislativo del cual derivó el decreto impugnado satisfizo las condiciones de validez.

I. ANTECEDENTES DEL CASO

1. Presentación de la demanda, poderes demandados y acto impugnado. Por escrito recibido el veintiuno de junio de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Carlos Emilio Arenas Bátiz, quien se ostentó como Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de Nuevo León, en representación del Poder Judicial local promovió controversia constitucional en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la misma entidad federativa por la emisión del Decreto Número 109, mediante el cual se



reformó el artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial Estatal el dieciséis de mayo de dos mil dieciséis.

2. El texto de la norma en cuestión, antes y después de la reforma, dice a la letra:

Antes de la reforma.	Después de la reforma.
"Artículo 7. El Tribunal Superior de Justicia se integrará con dieciséis Magistrados. Las faltas temporales de los Magistrados se suplirán en los términos del Artículo 115 de esta ley."	"Artículo 7. El Tribunal Superior de Justicia se integrará con catorce Magistrados. Las faltas temporales de los Magistrados se suplirán en los términos del artículo 115 de esta ley."

3. En el escrito de demanda, la parte actora precisó que las normas violadas son las contenidas en los artículos 14, 16, 17, 39, 40, 41, fracción I, 115, primer párrafo, 116, fracciones II y III, 124 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. **Conceptos de invalidez.** La parte actora formula los siguientes conceptos de invalidez.

5. **Primer concepto de invalidez.** El Decreto Número 109, que reforma el artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León es inconstitucional, en virtud de que en el procedimiento parlamentario del expediente legislativo 9321/LXXIII, se produjeron las siguientes violaciones e irregularidades:

6. **A. Falta o ausencia de iniciativa de reforma en torno a la reducción de Magistrados.** El decreto impugnado es ilegal, en virtud de que no le precedió iniciativa de reforma alguna en ese sentido ni se dictaminó y se admitió a discusión la reducción de referencia.

7. La Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León es considerada como una "**ley constitucional**" y, como tal, para su reforma requería la existencia de una iniciativa, pero, además, ésta debía ser admitida para discusión,



conforme al artículo 107 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, así como los diversos 148 y 152 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

8. Que en el caso no existió alguna iniciativa de reforma al artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León para "**reducir**" el número de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y tampoco fue admitida para su discusión ninguna iniciativa en ese aspecto, mediante el dictamen de la comisión; por el contrario, lo que se formuló fue una iniciativa, la cual fue admitida para discusión, para "**augmentar**" el número de Magistrados.

9. B. Indebido turno y emisión del dictamen por una sola comisión, cuando debió ser por dos. La parte actora argumenta que la iniciativa de reforma planteada por el Poder Judicial actor sólo se turnó a la Comisión de Justicia y Seguridad Pública, lo que contraviene los principios de seguridad jurídica y de deliberación parlamentaria, puesto que la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León, es una ley constitucional de carácter orgánico de los dispositivos de la Constitución del Estado de Nuevo León, por lo que debió turnarse a las Comisiones de Legislación y Puntos Constitucionales y de Justicia y de Seguridad Pública, para que ambas la estudiaran y dictaminaran, lo cual no se realizó, violentando las normas del proceso legislativo en comento.

10. C. No circular la convocatoria a la sesión de trabajo de la comisión, a los diputados que la integran, en la forma reglamentariamente establecida; aunado a que la sesión de trabajo no se celebró en el lugar y hora fijados en la convocatoria. Aduce que el veintidós de abril de dos mil dieciséis, el presidente de la Comisión de Justicia y Seguridad Pública expidió una convocatoria para celebrar la sesión de trabajo de dicha comisión, la cual se llevaría a cabo el día lunes veinticinco de abril de dos mil dieciséis, a las dieciséis horas, en la Sala de Juntas Dip. Fray Servando Teresa de Mier, piso 10, del edificio sede del órgano parlamentario.

11. Sin embargo, el presidente de la Comisión de Justicia y Seguridad Pública hizo entrega de la convocatoria a los diputados integrantes de la comisión mediante archivo electrónico, sin que para ello existiera una autorización previa que le posibilitara hacerlo.



12. Por otra parte, la sesión de trabajo de la comisión se llevó a cabo a las doce horas del lunes veinticinco de abril de dos mil dieciséis, en la Sala de Previas del Partido Revolucionario Institucional (PRI), y no a las dieciséis horas como se había fijado.

13. D. Omisión de circular a los diputados integrantes de la Legislatura, con la anticipación debida, el dictamen de segunda vuelta. Alega que el dictamen de segunda vuelta, elaborado por la Comisión de Justicia y Seguridad Pública, el cual contenía el proyecto de decreto para reformar el artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León a fin de "*reducir*" el número de Magistrados al interior del Tribunal Superior de Justicia del Estado, no fue circularizado a la totalidad de los diputados integrantes del Pleno del Congreso del Estado, en la forma reglamentariamente establecida para tal efecto.

14. Alega que los miembros del Congreso del Estado de Nuevo León, antes del inicio de la sesión ordinaria de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León e, incluso, después de iniciada, no tuvieron conocimiento del dictamen de segunda vuelta de la Comisión de Justicia y Seguridad Pública, relativo al expediente legislativo número 9321/LXXIII, porque simple y sencillamente no existía el dictamen para ese entonces; además, ni siquiera estaba incluido como uno de los puntos a tratar en la sesión ordinaria.

15. Señala que nunca se entregó el documento a los legisladores y legisladoras, sino que se le dio lectura en la propia sesión, habiéndose dispensado el trámite de circularlo con una anticipación de veinticuatro horas, cuando en ningún momento se le atribuyó el carácter de "*urgente*", por lo que es claro que no tuvieron oportunidad de revisarlo en condiciones admisibles. Por tanto, si el citado dictamen fue aprobado por la comisión y el mismo día, a pocos minutos, fue discutido y aprobado por el Pleno del Congreso, es obvio que el tiempo que emplearon para asimilar y entender su contenido no fue razonable, en tanto que inmediatamente después de su lectura se pasó a votación, siendo que las reglas del proceso legislativo deben garantizar un conocimiento cierto, completo y adecuado de las iniciativas que permita a los legisladores actuar con responsabilidad. De ahí que exista una violación al procedimiento legislativo, pues impidió que se diera un auténtico debate democrático basado en decisiones colectivas, razonadas, producto de una deliberación abierta, libre y equilibrada.



16. Resalta que el diputado Gabriel Tláloc Cantú Cantú, con la aprobación del Pleno del Congreso del Estado, reconoció que el dictamen de segunda vuelta de la Comisión de Justicia y Seguridad Pública, no cumplía con lo establecido en el artículo 49 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, el cual dispone que para que los dictámenes de las comisiones puedan ser sometidos a la asamblea deberán presentarse suscritos por la mayoría de los diputados que integren la comisión correspondiente y ser entregados con una anticipación de veinticuatro horas a los diputados, a lo cual no se dio observancia.

17. Segundo concepto de invalidez. Falta de motivación reforzada:

El dictamen de segunda vuelta que sustentó la aprobación de la reforma del artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León, a efecto de reducir –de dieciséis a catorce– el número de Magistrados que integran el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León, es inconstitucional por carecer de una motivación reforzada.

18. Explica que la motivación reforzada es una exigencia del Tribunal Constitucional, dirigida a la emisión de ciertos actos o normas en los que puede llegar a afectarse algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional. Ciertamente por el tipo de valor que queda en juego, es preciso que quien emita el acto o la norma haya razonado su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, habiendo ponderado específicamente las circunstancias concretas del caso.

19. Que se debió utilizar una motivación reforzada, ya que en ese acto legislativo se ven involucrados determinados valores constitucionales, como la participación democrática, la afectación al principio de división de poderes y una transgresión a la autonomía e independencia judiciales, los cuales se violentan flagrantemente con la aprobación del decreto en cuestión.

20. Menciona que el Congreso del Estado no razonó por qué, ante esa ligera baja detectada entre los años de dos mil trece al dos mil quince, se requiere eliminar dos magistraturas; cuáles son las bases estadísticas para aplicar la reducción gradual en esa proporción; por qué dieciséis Magistrados constituye un número "**excesivo**"; cuántos asuntos se estima que, con esa disminución,



conocerán los Magistrados en segunda instancia; cuál es la proyección del comportamiento (posible crecimiento o reducción de asuntos) en la segunda instancia a corto, mediano o largo plazo; de qué manera impactará ese comportamiento en los plazos para la resolución de los asuntos; y, por último, qué elementos existen para no causar un perjuicio en la operación del Tribunal Superior de Justicia ni al servicio de impartición de justicia que recibe la sociedad.

21. **Tercer concepto de invalidez.** La reforma impugnada por la cual se reformó el artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León, que prevé una reducción en el número de Magistrados que integran el Tribunal Superior de Justicia local, es inconstitucional por infringir los principios constitucionales de división de poderes y de autonomía e independencia judiciales, en agravio del Poder Judicial del Estado de Nuevo León.

22. Argumenta que no es constitucional que las decisiones orgánicas, funcionales, sistemáticas y estructurales de los Poderes Judiciales Estatales queden, por cualquier razón, al arbitrio de otros órganos del poder local; siendo, además, inconstitucionales todas las determinaciones provenientes de los órganos del poder local, ajenos al Poder Judicial, que indebidamente restrinja u obstaculice a éste el eficaz ejercicio de su función jurisdiccional y sustantiva de impartir justicia.

23. Que resulta indudable que la decisión del Congreso del Estado de Nuevo León de reducir, de dieciséis a catorce, el número de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León, sin siquiera pedir o considerar la opinión del Poder Judicial de dicha entidad federativa, trae consigo una invasión de poderes, pues se afecta la autonomía e independencia judiciales, particularmente la del Tribunal Superior de Justicia, para organizarse y funcionar operativamente, lo cual es inconstitucional por transgredir los principios a que se ha hecho mención.

24. Que el Poder Legislativo, con la aprobación del decreto de reforma impugnado, indebidamente restringe u obstaculiza al Poder Judicial el eficaz ejercicio de su función jurisdiccional y sustantiva de impartir justicia.

25. Se destaca que el ámbito o esfera de protección a los derechos humanos es más amplio en el Estado de Nuevo León, conforme a la Constitución



Política de dicha entidad federativa, ya que no sólo le impone ese deber de promoción, respeto, protección y garantía a todas las autoridades del Estado, sino también a todas las leyes del Estado.

II. TRÁMITE DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

26. Mediante proveído de presidencia de veintiuno de junio de dos mil dieciséis se ordenó formar y registrar el asunto bajo el número 63/2016 y se designó a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos para que fungiera como instructora en el procedimiento.

27. Mediante diverso de veintitrés de junio de dos mil dieciséis, la Ministra instructora tuvo al promovente por presentado con la personalidad que ostenta, en su carácter de presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de Nuevo León; admitió la demanda, y ordenó emplazar como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la citada entidad; así como dar vista a la procuradora general de la República.

III. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

28. **Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo Local.** El diez de agosto de dos mil dieciséis, el secretario general de Gobierno del Estado de Nuevo León dio contestación a la demanda de cuenta, la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del día quince siguiente.

29. **Contestación de la demanda del Poder Legislativo Local.** El seis de septiembre de dos mil dieciséis, el presidente de la Diputación Permanente y representante del Congreso del Estado de Nuevo León dio contestación a la demanda de cuenta, la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del día siete del propio mes y año.

IV. CIERRE DE LA INSTRUCCIÓN

30. **Audiencia.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el dieciocho de octubre de dos mil dieciséis, se llevó a cabo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I



y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos del diverso 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y se puso el expediente en estado de resolución.

31. Del acta relativa a la audiencia de ley, se desprende que la **procuradora general de la República** se abstuvo de formular pedimento y no expresó alegato alguno.

32. **Retorno.** Por acuerdo de catorce de marzo de dos mil diecinueve, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó el retorno del presente asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, para la formulación del proyecto de resolución respectivo y en sesión del veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve se determinó encargar la elaboración del engrose al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

V. COMPETENCIA

33. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;¹ y 10, fracción I² y 11, fracción V,³ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los

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 un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

² "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

³ "Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: ...

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



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, toda vez que se plantea una controversia constitucional entre el Poder Judicial en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, todos del Estado de Nuevo León, habida cuenta que se plantea la inconstitucionalidad del artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de dicha entidad federativa.

VI. OPORTUNIDAD

34. Es oportuna la promoción de la controversia, pues se hizo dentro del plazo dispuesto por la fracción II 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, esto es, dentro de los treinta días, contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma que se impugna, conforme a lo siguiente:

35. El Decreto 109, mediante el cual se reformó el artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León, fue publicado en el Periódico Oficial respectivo el lunes dieciséis de mayo de dos mil dieciséis.

36. El plazo para la presentación de la demanda comenzó el martes diecisiete de mayo de dos mil dieciséis y concluyó el lunes veintisiete de junio siguiente.

37. De conformidad con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y el artículo primero, incisos a) y b) del Acuerdo General Plenario 18/2003, deben descontarse los siguientes días inhábiles:

- Sábados veintiuno y veintiocho de mayo; cuatro, once, dieciocho y veinticinco de junio; y,

- Domingos veintidós y veintinueve de mayo; cinco, doce, diecinueve y veintiséis de junio.

38. La demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el martes veintiuno de junio de dos mil dieciséis



(reverso de la foja 53), por lo que debe concluirse que se satisface el presupuesto procesal de oportunidad.

VII. LEGITIMACIÓN

39. **Activa.** En términos del inciso h) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el ente legitimado para promover la demanda de controversia constitucional es el Poder Judicial del Estado de Nuevo León.

40. En representación de éste, comparece Carlos Emilio Arenas Bátiz, en su carácter de Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de Nuevo León, lo que acredita con copia certificada de la sesión de Pleno, de dicho órgano jurisdiccional, celebrada el tres de agosto de dos mil quince, de cuya lectura se desprende que el promovente fue electo para ocupar el cargo que ostenta en el periodo comprendido de agosto de dos mil quince a julio de dos mil diecisiete (fojas 55 a 57 del expediente principal).

41. Al respecto, los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, ambos de la ley reglamentaria establecen que tendrá el carácter de actor la entidad, poder u órgano que promueva la controversia constitucional, asimismo, que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

42. Del contenido de los artículos 23, fracción IV, 92 y 93, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León,⁴ se desprende que el presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Nuevo León, tiene la facultad de representar a

⁴ "Artículo 23. Corresponde al presidente del Tribunal Superior de Justicia: ...

"IV. Representar al Tribunal Superior de Justicia, a menos que se nombre una comisión o un representante especial de su seno para tal efecto."

"Artículo 92. La presidencia del Consejo de la Judicatura recaerá en el presidente del Tribunal Superior de Justicia."

"Artículo 93. Corresponde al presidente del Consejo de la Judicatura:

"I. Representar al Consejo de la Judicatura del Estado."



ambos órganos integrantes del Poder Judicial del Estado, por ende, quien suscribe la demanda de controversia constitucional, tiene la representación legal de dicho Poder.

43. Lo anterior, conforme al criterio sustentado por el Tribunal Pleno en su sesión de veintitrés de agosto de dos mil siete, al resolver por mayoría de nueve votos, la diversa controversia constitucional 58/2006, promovida también por el Poder Judicial del Estado de Nuevo León.

44. Asimismo, resulta aplicable por identidad de razón, la tesis de jurisprudencia P./J. 38/2003, del rubro siguiente: "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."

45. **Pasiva.** En proveído de veintitrés de junio de dos mil dieciséis, se reconoció el carácter de autoridades demandadas en este procedimiento a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León.

46. El Poder Legislativo cuenta con legitimación pasiva en la causa para comparecer a juicio, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria del citado precepto constitucional, de los cuales se advierte que tendrán el carácter de demandado la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la controversia, quienes deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente se encuentren facultados para representarlos.

47. En representación del citado Poder Legislativo comparece el diputado Daniel Carrillo Martínez, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, cargo que acredita con la copia certificada del acta del primero de septiembre de dos mil quince, en la que consta la designación e integración de la Mesa Directiva de la Legislatura LXXIV.



48. El citado funcionario se encuentra facultado para acudir en representación de la autoridad legislativa local, de conformidad con el artículo 60, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León,⁵ por tanto, cuenta con la debida legitimación procesal para representar en este medio de control constitucional al Poder Legislativo del Estado de Nuevo León.⁶

49. Por otra parte, en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León contestó la demanda Manuel Florentino González Flores, secretario general de Gobierno del Estado de Nuevo León, personalidad que acreditó con copia certificada de su nombramiento de fecha cuatro de octubre de dos mil quince, expedida por el Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León (foja 106 del cuaderno principal).

50. A su vez, la fracción XXXIX del artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León,⁷ prevé que a la Secretaría

⁵ "Artículo 60. Son atribuciones de los integrantes de la directiva las siguientes: I. Del presidente: ... c) Representar al Poder Legislativo en los asuntos de carácter legal y protocolario, pudiendo delegar dicha representación de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado."

⁶ "... Artículo segundo. Conforme lo señala los artículos 33, 35 y 52 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, se eligió la directiva que fungirá durante el primer año de ejercicio constitucional, quedando integrada de la siguiente manera:

"Presidente: Dip. Daniel Carrillo Martínez

"Primer vicepresidente: Dip. Gloria Concepción Treviño Salazar

"Segundo vicepresidente: Dip. Jorge Alan Blanco Durán

"Primer secretario: Dip. José Luis Garza Ochoa

"Segunda secretaria: Dip. Leticia Marlene Benvenuti Villarreal ..."

⁷ (Reformado primer párrafo, P.O. 6 de abril de 2016)

"Artículo 20. La Secretaría General de Gobierno es la dependencia encargada de la conducción de la política interior del Estado y del apoyo técnico jurídico del gobernador del Estado, le corresponde, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, el despacho de los siguientes asuntos: ...

(Adicionada, P.O. 6 de abril de 2016)

"XXXIX. Representar jurídicamente al gobernador del Estado en asuntos extrajudiciales y en los juicios o procedimientos en que este sea parte, tenga el carácter de tercero o le resulte algún interés jurídico, así como en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los medios de control de la constitucionalidad local. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas."



General de Gobierno del Estado le corresponde representar jurídicamente al gobernador del Estado, entre otros asuntos, en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en que sea parte.

51. Por tanto, al acreditar Manuel Florentino González Flores, el carácter de secretario general de Gobierno del Estado de Nuevo León, debe reconocérsele legitimación para comparecer a la presente controversia en representación del Poder Ejecutivo Local, a quien se le imputaron diversos actos cuya invalidez se demanda.

VIII. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

52. Enseguida se analizarán las causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento invocados por las partes, o bien, los que de oficio se adviertan.

53. El Poder Legislativo invoca la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley de la materia,⁸ en relación con el procedimiento legislativo del cual derivó el decreto impugnado, al considerar que las etapas que lo conforman no constituyen una resolución definitiva.

54. Es infundada la causal de improcedencia propuesta, en virtud de que este Alto Tribunal ha sostenido el criterio de que los actos que integran el procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble con la norma general emanada de ese procedimiento, de tal forma que no es impugnabile cada acto legislativo individualmente, ya que no puede quedar subsistente o insubsistente aisladamente, sino sólo a través del análisis conjunto de esos actos con motivo de la emisión de la norma general.

55. En efecto, los actos que integran el procedimiento legislativo están plenamente vinculados entre sí y forman una unidad en su conjunto, que solamente adquieren definitividad al momento de la publicación de la norma general que ha sido objeto de ese procedimiento legislativo.

⁸ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto."



56. Entonces, la impugnación de los actos que integran el procedimiento legislativo únicamente se puede realizar a partir de que es publicada la norma general emanada de dicho procedimiento, porque es en ese momento cuando los mencionados actos adquieren definitividad.

57. En estas circunstancias, si la norma impugnada, que tuvo su origen en el procedimiento legislativo que se controvierte en esta vía, fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el dieciséis de mayo de dos mil dieciséis, se concluye que los vicios formales que se le atribuyen sí pueden verificarse en la presente vía constitucional.

58. Sustenta las anteriores consideraciones la jurisprudencia P./J. 129/2001⁹ emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS VICIOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL."

IX. ESTUDIO DE FONDO. ANÁLISIS DE LAS VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.

59. De acuerdo con nuestros precedentes, esta Suprema Corte debe analizar en primer lugar las violaciones procesales, por tener prioridad lógica, ya que en caso de resultar fundadas sería innecesario analizar las violaciones atribuidas al contenido de las leyes, pues las primeras pueden ser suficientes para lograr la declaratoria de invalidez.¹⁰

⁹ Registro digital: 188640. Novena Época. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, octubre de 2001, tesis P./J. 129/2001, página 804.

¹⁰ Cobra aplicación la jurisprudencia P./J. 42/2007 de este Pleno, visible en la página 1639 del Tomo XXV (mayo de 2007) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 47/2006)". Por analogía, también resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 32/2007 de este Pleno, visible en la página 776 del Tomo XXVI (diciembre de 2007) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIO-



60. En el resto del siguiente apartado, se procederá a demostrar la existencia de una violación a las formalidades esenciales del procedimiento legislativo, cuya consideración conjunta, a la luz de la integridad de su desenvolvimiento e impacto en los atributos de las posibilidades de una deliberación democrática, nos lleva a concluir que produce un efecto invalidante suficiente para declarar su invalidez: la dispensa del trámite legislativo sin motivación de una causa de urgencia.

61. Esta Corte ha construido una doctrina jurisprudencial aplicable para evaluar violaciones al procedimiento legislativo que se ha hecho gravitar alrededor de un parámetro de control de la constitucionalidad preocupado por la calidad de las condiciones de deliberación democrática. Aunque se trate de la verificación del cumplimiento de las reglas procesales, hemos dicho que el escrutinio debe hacerse desde los valores sustantivos de la democracia representativa y deliberativa. Así, el actual criterio de esta Corte no se limita a resguardar la aplicación de la regla de mayoría. En una democracia deliberativa se valora la reflexión y la deliberación y, por ende, esta concepción sobrepone el valor de las reglas que garantizan dichas condiciones.

62. Tienen aplicación las tesis de este Pleno, con los siguientes rubros: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO."¹¹ y "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL."¹²

63. Así, conforme a nuestra doctrina actual, lo que debemos verificar en un procedimiento legislativo no sólo son las condiciones de formación de una

NALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS."

¹¹ Tesis P. XLIX/2008 de este Tribunal Pleno, visible en la página 709 del Tomo XXVII (junio de 2008) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época.

¹² Tesis P. L/2008 de este Tribunal Pleno, visible en la página 717 del Tomo XXVII (junio de 2008) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época.



mayoría legislativa. El actual criterio de la Corte es que la regla de mayoría sólo adquiere valor constitucional si se respetan las condiciones de deliberación, garantizadas mediante el cumplimiento de las normas que disciplinan las distintas etapas del procedimiento. Estas reglas tienen valor constitucional porque protegen los derechos de participación de las minorías, y porque aseguran que quienes integran las mayorías legislativas tengan garantías de reflexión para tomar posición.

64. Por tanto, se ha estimado que la capacidad invalidante de dichas irregularidades debe equilibrar dos principios distintos: por un lado, un principio de economía procesal, el cual prescribe evadir, en lo posible y pertinente, la reposición de etapas procedimentales cuando esto no redundará en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada. Así, no debe otorgarse efecto invalidante a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto.

65. Un segundo principio en juego es el principio de equidad en la deliberación parlamentaria, el cual prescribe una actuación contraria. Esto es, que no deben considerarse automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación ajustada a las previsiones legales.

66. Este último principio está estrechamente vinculado con la esencia y valor de la democracia, como sistema de adopción de decisiones públicas en contextos caracterizados por el pluralismo político, como es el caso de México y de la mayoría de las democracias contemporáneas. En efecto, la adopción de decisiones por mayoría, regla básica que permite resolver, en última instancia, las diferencias de opinión, es una condición necesaria de la democracia, pero no suficiente. No todo sistema que adopta la regla de la mayoría es necesariamente democrático. Junto a la regla de la mayoría, hay que tomar en consideración el valor de la representación política, material y efectiva de la ciudadanía con la que cuentan todos y cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria, como subraya el artículo 41 constitucional, y el modo en que la aportación de información y puntos de vista por parte de todos los grupos parlamentarios contribuye a la calidad de aquello que finalmente se somete a votación.



67. Si el simple respeto a las reglas de votación por mayoría pudiera convalidar cualquier desconocimiento de las reglas que rigen el procedimiento legislativo previo, la dimensión deliberativa de la democracia carecería de sentido, precisamente porque las minorías, por su propia naturaleza, están predestinadas a no imponerse en la votación final.

68. Por tanto, es aquí donde cobran toda su importancia las reglas que garantizan la participación efectiva de las minorías, al regular, por citar algunos ejemplos, la conformación del orden del día, las convocatorias a las sesiones, las reglas que garantizan contar con los documentos necesarios de manera previa en un tiempo razonable para permitir su estudio y reflexión, las reglas de integración de la Legislatura, la estructuración del proceso de discusión o el reflejo de las conclusiones en los soportes documentales correspondientes, todas ellas de importancia vital para garantizar las condiciones de deliberación que la Constitución tutela.

69. Así, en conclusión, el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante, abierto para la expresión de las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios.

70. Con base en lo dicho, para decidir si, en un caso concreto, las violaciones al procedimiento legislativo implican violación a las garantías de debido proceso y legalidad, consagradas en los artículos 1, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal, y provocan la invalidez de la norma emitida o si, por el contrario, no tienen relevancia invalidante, por no trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

71. El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permiten la expresión y la defensa de su opinión, en un contexto de deliberación pública, a las mayorías y a las minorías parlamentarias. Esto hace relevantes las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras, así como las que regulan el objeto y desarrollo de los debates, ya que el procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación



establecidas, y la deliberación parlamentaria y las votaciones subsecuentes deben ser públicas.

72. El cumplimiento de estos criterios debe evaluarse en consideración del procedimiento legislativo en su integridad. De lo que se trata es de discernir si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Esto significa que tales criterios no pueden proyectarse, por su propia naturaleza, sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo: su función es establecer la relevancia final de cada una de estas actuaciones, a la luz de los principios que otorgan sentido a la existencia de la normativa que disciplina su desarrollo.

73. Además, los criterios enunciados deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a las vicisitudes que se presentan en el desarrollo de los trabajos parlamentarios. La entrada en receso de la Legislatura o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, por ejemplo, son circunstancias que se presentan habitualmente. La evaluación del cumplimiento de los estándares debe, entonces, tomar en cuenta las particularidades del caso concreto sin que esto llegue al extremo de que sean desatendidos por completo.

74. Una vez precisado el estándar general adoptado por este Pleno, es necesario enfocarnos en las condiciones de justiciabilidad de las reglas del procedimiento legislativo que garantizan a las diputadas y los diputados contar con el dictamen legislativo con una anticipación razonable para conocer, estudiar y reflexionar sobre el contenido de la propuesta a discutirse en Pleno.

75. En efecto, en nuestros precedentes hemos asignado un valor relevante a las reglas que garantizan el conocimiento oportuno del dictamen legislativo y de los documentos relevantes por parte de todos los representantes populares, pues su cumplimiento es un presupuesto necesario de la misma posibilidad de la deliberación efectiva y libre, que supone todas las demás reglas.

76. De ahí que el cumplimiento de las reglas que posibilitan esta precondition constituya uno de los requisitos esenciales para tener por satisfechas las



dos primeras condiciones del estándar reseñado, a saber, que el procedimiento legislativo respete el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad y que el procedimiento deliberativo culmine con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

77. Preciado el parámetro de control constitucional y el estándar aplicable, ahora es necesario precisar que el procedimiento que evaluaremos no es uno ordinario, ya que por disposición del artículo 152 de la Constitución de Nuevo León,¹³ las enmiendas a la Ley Orgánica del Poder Judicial local deben satisfacer las mismas exigencias de una reforma constitucional local. Por tanto, se trata de un procedimiento agravado, el cual requiere de mayores requisitos que el ordinario, requisitos que esta Suprema Corte debe resguardar para dar un valor útil al modelo federal tutelado por nuestra Constitución General.

78. El procedimiento que debe seguirse para modificar o reformar la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León, previsto en los artículos 68, 69, 96, fracción VIII y 148 a 152 de la Constitución Local,¹⁴ consiste en las siguientes etapas:

¹³ El artículo 152 de la Constitución Local establece lo siguiente: "Las leyes a que se refieren los artículos 45, 63 fracciones XIII, XIII Bis, 94, 95 y 118, son constitucionales y en su reforma guardarán las mismas reglas que en las de cualquier artículo de la Constitución, pudiendo ser discutidas y votadas en el mismo periodo en que sean propuestas, si así lo acordare el Congreso."

Por su parte, el artículo 94 de dicha Constitución Local regula al Poder Judicial, de lo que deriva que las leyes que reglamenten a dicho Poder deben entenderse subsumidas en la referida regla del artículo 152.

¹⁴ "Artículo 68. Tiene la iniciativa de ley todo diputado, autoridad pública en el Estado y cualquier ciudadano nuevoleonés."

"Artículo 69. No podrán dejarse de tomar en consideración las iniciativas de los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado, las que presente cualquier diputado de la Legislatura del Estado y las que dirige algún Ayuntamiento sobre asuntos privados de su municipalidad."

"Artículo 96. Corresponde al Tribunal Superior de Justicia: ...

"VIII. Presentar ante el Congreso del Estado, las iniciativas de leyes que estime pertinentes, relacionadas con la administración de justicia y la organización y funcionamiento del Poder Judicial."

"Artículo 148. En cualquier tiempo puede ser reformada esta Constitución; mas las reformas que se propongan, para ser admitidas a discusión, necesitarán el voto de la mayoría de los miembros presentes del Congreso."

"Artículo 149. Tomadas en consideración las adiciones o reformas se publicarán y circularán profusamente con un extracto de la discusión, y no podrán ser votadas antes del inmediato periodo de sesiones."



- **Iniciativa.** Se presenta por los sujetos facultados para ello, en el caso, corresponde al Tribunal Superior de Justicia, cuando se refiera a la administración de justicia, organización y funcionamiento del Poder Judicial del Estado.

- **Dictamen.** Tratándose de las iniciativas de reformas a algún artículo de la Constitución Local y de "**leyes constitucionales**", se presentan dos dictámenes; en el primero, podrá proponerse a la asamblea que las iniciativas de reformas sean admitidas a discusión.

- **Discusión.** Este primer dictamen se somete a Sesión Plenaria de la Asamblea Legislativa, cuya aprobación requiere del voto de la mayoría de los miembros presentes.

- **Difusión.** Las adiciones o reformas que fueron aprobadas para ser discutidas se publican y circulan con un extracto de la discusión.

- Como ya se dijo, las "**leyes constitucionales**", podrán ser discutidas y votadas en el mismo periodo en que se presente la iniciativa, si así lo acuerda el Congreso.

- **Segundo dictamen.** Éste denominado de "**segunda vuelta**", puede proponer al Pleno del Congreso aprobar en definitiva la iniciativa de reformas a la "**ley constitucional**" de que se trate, conjuntamente con el proyecto de decreto.

- **Aprobación.** El dictamen con proyecto de ley, para ser aprobado, necesita el voto de las dos terceras partes, cuando menos, de los diputados que

"Artículo 150. Para que las adiciones o reformas propuestas sean aprobadas, y se tengan como parte de esta Constitución, necesitarán el voto de las dos terceras partes, cuando menos, de los diputados que integran la Legislatura."

"Artículo 151. Para las adiciones o reformas a que se refieren los artículos anteriores se guardarán las mismas reglas que quedan prescritas respecto de las leyes comunes, excepto el derecho de observaciones que no podrá ejercer el gobernador, según la fracción III del artículo 86."

"Artículo 152. Las leyes a que se refieren los artículos 45, 63, fracción XIII, 94, 95 y 118, son Constitucionales y en su reforma guardarán las mismas reglas que en las de cualquier artículo de la Constitución, pudiendo ser discutidas y votadas en el mismo periodo en que sean propuestas, si así lo acordare el Congreso."



integran la Legislatura, es decir, por veintiocho, de los cuarenta y dos que la conforman.¹⁵

79. Finalmente, por lo que respecta a las normas reguladoras del procedimiento legislativo, debe destacarse un requisito, a saber, la entrega del respectivo dictamen con un plazo de anticipación mínimo de veinticuatro horas previos a su discusión en la asamblea.

80. El artículo 39, fracciones II y III, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León establece los criterios de distribución de la elaboración los proyectos de dictámenes y al respecto dispone que a la Comisión de Legislación le corresponde los relativos al cumplimiento de la Constitución Local (inciso h) de la fracción II), mientras que a la Comisión de Puntos Constitucionales corresponde los relativos a "[l]as reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León", así como las leyes reglamentarias referentes al Poder Judicial local [incisos b) y c) de la fracción III].

81. Por su parte, el artículo 49 del mencionado reglamento establece que "[p]ara que el dictamen de cualquiera de las comisiones pueda ser sometido a la asamblea deberá presentarse suscrito por la mayoría de los diputados que integren la comisión correspondiente y ser entregado con una anticipación de veinticuatro horas a los diputados, salvo los casos en que el asunto haya sido recibido con el carácter de urgente, por acuerdo del Pleno, a solicitud del orador o de algún otro diputado, o por un Acuerdo Legislativo".¹⁶

¹⁵ El número de integrantes de la Legislatura Local se establece en el artículo 46, párrafo segundo, de la Constitución Local y 2o. de la Ley Orgánica del Poder Legislativo que a la letra señalan: "Artículo 46. Se deposita el Poder Legislativo en un Congreso que se renovará cada tres años, iniciando su mandato el 1o. de septiembre del año de la elección.

"Cada Legislatura estará compuesta por veintiséis diputados electos por el principio de mayoría relativa, votados en distritos electorales uninominales, y hasta dieciséis diputados electos por el principio de representación proporcional, designados de acuerdo con las bases y formas que establezca la ley."

"Artículo 2o. El Congreso del Estado se integrará con veintiséis diputados electos por mayoría relativa votados en distritos electorales uninominales y hasta dieciséis diputados electos por el principio de representación proporcional. Todos tendrán iguales atribuciones, derechos y obligaciones."

¹⁶ "Artículo 49. Para que el dictamen de cualquiera de las comisiones pueda ser sometido a la asamblea deberá presentarse suscrito por la mayoría de los diputados que integren la comisión correspondiente y ser entregado con una anticipación de veinticuatro horas a los diputados, salvo los casos



82. Ahora, de las constancias de autos, específicamente de las que integran el procedimiento legislativo, se destaca que el decreto impugnado fue el producto de la siguiente secuencia de etapas procesales:

17 marzo 2015	<p>El Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León, por unanimidad de votos, autorizó al entonces Magistrado presidente para que, en representación del propio tribunal, realizara las gestiones legales y administrativas, ante las instancias correspondientes, para obtener que se aumente el número de Magistrados, derivado del incremento importante y constante en el número de asuntos tramitados en la segunda instancia, sobre todo en las Salas familiares. Lo anterior, con fundamento en los artículos 96, fracción XIV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León y 18, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León.</p> <p>(Fojas 61 a 65 del expediente principal)</p>
27 marzo 2015	<p>El presidente del citado tribunal presentó una iniciativa ante el Congreso del Estado, en la que se proponía modificar el texto del artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León para incrementar de 16 a 20 el número de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.</p> <p>(Fojas 2 a 8 del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Judicial de Nuevo León, tomo I).</p>
30 marzo 2015	<p>La citada iniciativa fue turnada a la Comisión de Justicia y Seguridad Pública bajo el expediente 9321/LXXIII, la cual elaboró un primer dictamen que propuso modificar la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León a efecto de elevar de 16 a 20 el número de Magistrados locales.</p> <p>(Fojas 13 a 25 del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Judicial de Nuevo León, tomo I).</p>

en que el asunto haya sido recibido con el carácter de urgente, por acuerdo del Pleno, a solicitud del orador o de algún otro diputado, o por un Acuerdo Legislativo. Si algún diputado disintiera del criterio sustentado, podrá formular su voto particular, que dará a conocer por su lectura íntegra en la misma sesión, inmediatamente después de que sea leído el dictamen de que se trate.

"La entrega de dictámenes se hará en archivo electrónico a través del sistema interno de transmisión y comunicación de información del Congreso denominado intranet, debiendo quedar constancia de su recepción, a cuyo efecto, la oficialía mayor recabará los recibos que confirmen que el archivo electrónico de que se trate ha quedado a disposición de los interesados."



29 abril 2015	<p>Sometido el anterior dictamen al Pleno de la Septuagésima Tercera Legislatura del Estado de Nuevo León, fue aprobado por unanimidad de 32 votos a favor y se ordenó a la secretaría elaborar los extractos de las discusiones suscitadas y mandarlas a publicar en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, como consta en el acta 288.</p> <p>(Fojas 29 a 34 del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Judicial de Nuevo León, tomo I).</p>
13 mayo 2015	<p>Se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el extracto de las discusiones relacionadas con el dictamen presentado por la Comisión de Justicia y Seguridad Pública.</p> <p>(Fojas 430 a 434 del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Judicial de Nuevo León, tomo I).</p>
22 abril 2016	<p>La Comisión de Justicia y Seguridad Pública convocó a una sesión de trabajo para aprobar el proyecto de dictamen relativo al expediente 9321/LXXIII, el día 25 de abril de 2015 a las 16:00 horas.</p> <p>(Foja 455 del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Judicial de Nuevo León, tomo I).</p>
25 abril 2016	<p>La Comisión de Justicia y Seguridad Pública sesionó y emitió un dictamen de segunda vuelta con sentido opuesto, es decir, para proponer reducir el número de Magistrados.</p> <p>(Fojas 477 a 490 del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Judicial de Nuevo León, tomo I).</p>
25 abril 2016	<p>El Pleno del Congreso del Estado, a las 11:26 horas celebró su sesión ordinaria habiéndose decretado un receso a las 12:42 horas para hacer la entrega de un donativo al Patronato de Bomberos.</p> <p>La sesión se reanudó ese mismo día a las 13:24 horas y se presentó, discutió y aprobó el dictamen de segunda vuelta recién emitido por la Comisión de Justicia y Seguridad Pública.</p> <p>(Foja 481 del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Judicial de Nuevo León, tomo I).</p>
16 mayo 2016	<p>Se publicó el Decreto 109 que reformó el artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León, a efecto de reducir de 16 a 14 el número total de Magistrados que integran el Tribunal Superior de Justicia del Estado.</p>



83. De la valoración de las constancias de autos, este Pleno estima que el procedimiento legislativo recién descrito contiene una variedad de irregularidades, siendo relevante una para sustentar la inconstitucionalidad de la integridad del procedimiento legislativo, a saber, la falta de entrega del dictamen correspondiente a los diputados y diputadas integrantes de la asamblea con la anticipación de al menos veinticuatro horas.

84. Así la violación relevante tiene que ver con la falta de motivación de dispensa de un trámite legislativo esencial, como es la distribución del dictamen correspondiente entre los diputados y diputadas en un plazo razonable previo a su discusión, violación que no se asocia con alguna propiedad particular del procedimiento agravado que estamos analizando, sino con un requisito fundamental de todos los procesos legislativos, que esta Suprema Corte ha asociado con el cumplimiento de las propiedades esenciales de la democracia deliberativa que por tanto, toda entidad debe adoptar para autorregularse.

85. En efecto, como habíamos precisado, el artículo 49 del mencionado reglamento establece que "[p]ara que el dictamen de cualquiera de las comisiones pueda ser sometido a la asamblea, deberá presentarse suscrito por la mayoría de los diputados que integren la comisión correspondiente y ser entregado con una anticipación de veinticuatro horas a los diputados, salvo los casos en que el asunto haya sido recibido con el carácter de urgente, por acuerdo del Pleno, a solicitud del orador o de algún otro diputado, o por un Acuerdo Legislativo".

86. De las constancias que integran el expediente puede desprenderse que, cuando se estaba llevando a cabo la sesión del Pleno del Congreso el veinticinco de abril de dos mil dieciséis, se informó a los integrantes de la Comisión de Justicia y Seguridad Pública que en ese momento se llevaría a cabo la sesión de trabajo a la que se había convocado el veintidós de abril anterior, aun cuando, en términos de la convocatoria –ello no ocurriría sino hasta aproximadamente cuatro horas después– en dicha sesión la Comisión de Justicia y Seguridad Pública aprobó el dictamen relativo a la modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial local para reducir de dieciséis a catorce los Magistrados locales; una vez reanudada la sesión del Pleno del Congreso, el presidente de la comisión "solicitó la dispensa del trámite establecida en el artículo 49 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso para dar lectura íntegra al dictamen con proyecto de acuerdo expediente número 9321/LXXIII de la Comisión de Justicia y Seguridad Pública ya que no cumple con lo establecido en dicho numeral".



87. Dicha dispensa de trámite fue aprobada por unanimidad de votos; posteriormente, se dio lectura íntegra al dictamen, el cual, una vez sometido a discusión, fue aprobado con treinta y tres votos, cinco en contra y cero abstenciones.

88. Debe destacarse que del Diario de Debates no queda claro para qué efectos fue solicitada la dispensa, esto es, qué trámite se buscaba dispensar, sino que se solicitó expresamente en la sesión la dispensa a trámite para dar lectura íntegra al dictamen; sin embargo, el fundamento en que se apoyó tal solicitud fue el artículo 49 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León.

89. En efecto, de la lectura del acta número 090 de la sesión ordinaria de la Septuagésima cuarta Legislatura del Congreso Local en cuestión –sesión en la cual se sometió a consideración de la asamblea el segundo dictamen– se advierte que el diputado Gabriel Tláloc Cantú Cantú solicitó al presidente someter a la consideración la dispensa para dar lectura íntegra al Dictamen 9321/LXXIII, lo cual fue aprobado por unanimidad de los presentes.

90. Asimismo, consta en el acta que el diputado Cantú Cantú auxiliado de su homólogo Marcelo Martínez Villarreal, ambos integrantes de la Comisión de Justicia y Seguridad Pública, dieron lectura íntegra del dictamen correspondiente a la segunda vuelta, sin que ningún diputado participara con el deseo de reservar el artículo en particular, manifestándose en contra los diputados Samuel Alejandro García Sepúlveda y Jorge Alan Blanco Durán.

91. Ahora bien, aunque los términos de la petición de dispensa se refirió a la lectura del dictamen, debe concluirse que su función jurídica fue la de convalidar la falta de cumplimiento del plazo previsto en el artículo 49 del multicitado reglamento, lo que se refuerza, pues en autos no consta que los integrantes de la asamblea hubieran dispuesto de una copia del dictamen con el referido plazo previo, ni menos aún consta una autorización para que esta distribución se realizara vía electrónica, en términos del artículo 51 del referido reglamento legislativo.

92. Así, este Pleno concluye que, si bien se dispensó por unanimidad que el dictamen de segunda vuelta no haya sido entregado con una anticipación de veinticuatro horas, lo cierto es que este Alto Tribunal se ha pronunciado en el sentido de que la dispensa no puede ser convalidada por la mayoría del Pleno



del Congreso, salvo en los casos de carácter urgente que se encuentren plenamente motivados.

93. Es criterio de este Pleno que los órganos de dirección del Congreso tienen una inhabilitación jurídica para no interferir en los procesos de conocimiento y reflexión de los representantes populares sobre aquello que será objeto de deliberación parlamentaria. No obstante, como se había adelantado, el proceso legislativo rara vez es único y esta Suprema Corte ha reconocido la amplia deferencia de los órganos legislativos para determinar su agenda legislativa, lo que incluye la posibilidad de determinar que algunos temas deban resolverse con urgencia. La mayoría de las legislaciones en la materia establecen una facultad de dirección de este tipo y en nuestros precedentes hemos reconocido su utilidad y validez, siempre y cuando su ejercicio se realice en condiciones de regularidad.

94. En este punto se retoma la doctrina de este Pleno en torno a la justiciabilidad de la decisión de los órganos directos de los parlamentos de dispensar los trámites legislativos. Como lo hemos dicho en diversas ocasiones, el legislador tiene la opción –comúnmente reconocida en la mayoría de las legislaciones– de dispensar el trámite de esos requisitos, si califica el asunto de urgente resolución. Si lo hace, las reglas procesales se dispensan y se puede formar una decisión sin cumplirse con los requisitos que garantizan una voz a las minorías, así como las condiciones de reflexión para las mayorías.

95. Así, la decisión legislativa de dispensar del trámite legislativo determina la aplicabilidad o inaplicabilidad de los principios de la democracia deliberativa y esta Corte debe ser muy cuidadosa en determinar las condiciones de su justiciabilidad; de ahí que hayamos determinado que su cumplimiento debe determinarse en función de las circunstancias concretas de cada caso y sujetarse a un estándar exigente de motivación.

96. Si este requisito sólo fuera formal y bastara invocar cualquier razón para que el órgano legislativo se libre de las exigencias de la deliberación parlamentaria, entonces, aquél podría disponer libremente de las reglas y, con ello, tendría el poder de determinar las condiciones de su sujeción al control constitucional y, peor aún determinar las condiciones en que las minorías parlamentarias puedan hacer valer su voz de una manera informada, responsable y reflexiva.



97. Este Pleno hoy reitera que la determinación de la dispensa de los trámites reglamentarios es justiciable y que su validez se condiciona a la satisfacción de un estándar de motivación apropiado a la importancia de dicha dispensa.

98. En la acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, se estableció el criterio de que el análisis de la motivación de la dispensa legislativa debe ser cualitativo y que exige constatar que el legislador haya ofrecido razones objetivas para su dispensa. En dichos precedentes fuimos muy enfáticos respecto a que un vicio de motivación en la dispensa del trámite legislativo no puede subsanarse a través de su convalidación por la unanimidad o mayoría legislativa.

99. Además, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, en sesión del cuatro de enero de dos mil siete, este Pleno evaluó la validez de la dispensa del trámite legislativo por parte del Congreso del Estado de Baja California. En la ejecutoria, se hizo notar que el artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Baja California preveía que en los casos de urgencia notoria, calificada por mayoría de votos de los diputados presentes, el Congreso podía dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos, por lo cual se concluyó que tal disposición es de naturaleza extraordinaria y que no debe utilizarse de forma que permita a las mayorías parlamentarias aprobar una norma general sin la debida intervención de las minorías, pretextando o apoyándose en esa supuesta urgencia pues, eventualmente, dicha circunstancia puede provocar la anulación del debate de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso Estatal, el cual debe respetarse en condiciones de libertad e igualdad durante el desarrollo de todo procedimiento legislativo.

100. En este último precedente, se concluyó que deben existir, cuando menos, las siguientes condiciones para considerar que, en un determinado caso, se actualiza dicha urgencia: 1) La existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto; 2) La relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate pues, de no hacerse de esta forma, ello traería consecuencias negativas para la sociedad; y, 3) que la condición de urgencia evidencie la necesidad de



que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que esto se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.¹⁷

101. Este criterio ha sido reiterado en diversos precedentes por parte de este Pleno. Al resolverse la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008, se determinó que el legislador debía motivar la decisión de dispensa de cualquier trámite legislativo que tuviera un impacto en las condiciones de deliberación parlamentaria. De este asunto derivó la tesis: "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE."¹⁸

102. Este Pleno hace notar que el presente caso presenta una semejanza sustancial con otros precedentes, en los cuales se ha determinado declarar la invalidez del procedimiento legislativo.

103. Así, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013, en sesión del trece de septiembre de dos mil dieciocho, este Pleno declaró la invalidez de la Ley de Libre Convivencia del Estado de Jalisco, por violación al procedimiento legislativo, al observarse que existió una omisión de entregar el dictamen respectivo al menos veinticuatro horas antes del desahogo de una sesión extraordinaria. En la ejecutoria se observó que, si bien existieron pronunciamientos generales de los grupos parlamentarios a favor de la propuesta, la falta de entrega oportuna del dictamen impidió que se cumpliera con el requisito constitucional de deliberación parlamentaria. En dicha ocasión, concluimos:

"Esto es así, debido a que no puede sostenerse que los diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura tuvieran conocimiento detallado de un dictamen que fue aprobado hasta las diez horas con treinta minutos del mismo día

¹⁷ De la resolución de este asunto se generó la jurisprudencia P./J. 33/2007, visible en la página 1524 del Tomo XXV (mayo de 2007) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CONDICIONES PARA QUE PUEDA ACTUALIZARSE LA URGENCIA EN LA APROBACIÓN DE LEYES Y DECRETOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA)."

¹⁸ Tesis de jurisprudencia P./J. 36/2009 de este Tribunal Pleno, visible en la página 1109 del Tomo XXIX (abril de 2009) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época.



de la celebración de una sesión extraordinaria, cuya convocatoria no versaba sobre dicho punto y que adicionalmente no fuera incluido en la orden del día con una anticipación de por lo menos veinticuatro horas, así como la inclusión de los documentos correspondientes (en cualquier formato) y tampoco fuese entregado al menos con treinta y seis horas con anticipación ante la Dirección de Procesos Legislativos del Congreso del Estado de Jalisco, pues esto último ocurrió treinta y dos minutos después de concluir la sesión de la Comisión de Derechos Humanos que modificó la iniciativa original del proyecto de Ley de Libre Convivencia del Estado de Jalisco.

"En el caso concreto, no se trata de una violación formal que no trascienda en el resultado o producto legislativo, esto es, el Decreto Número 24486/LX/13, que contiene a la Ley de Libre Convivencia del Estado de Jalisco, sino que la violación al proceso legislativo se traduce en una incorrecta interpretación, respecto de un caso calificado como de obvia y urgente resolución, soslayando la normatividad orgánica del propio cuerpo deliberativo y sin sometimiento a votación de todo el cuerpo para considerarlo así, en los términos del artículo 36, fracción V, de la Ley Orgánica «del Poder Legislativo» del Estado de Jalisco.

"Asimismo, tampoco puede sostenerse que el referido asunto haya sido suficientemente discutido por parte de los diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso Local, debido a que muchos de ellos desconocían el contenido del dictamen –modificado unas horas antes–, mismo que recibieron durante la celebración de la sesión extraordinaria del día treinta y uno de octubre de dos mil trece."

104. Otro precedente relevante es la controversia constitucional 34/2014, resuelta por este Pleno en sesión de seis de octubre de dos mil quince, en la cual se declaró la invalidez de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, por considerarse actualizada una violación al procedimiento legislativo al constatarse la omisión de distribuir el dictamen respectivo con, por lo menos, veinticuatro horas de anticipación, así como de publicarlo en la Gaceta Parlamentaria. En la ejecutoria se determinó:

"Efectivamente, tales actuaciones afectan, sin lugar a dudas, las premisas básicas en que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de



Estado, ya que, al no haberse distribuido el mencionado dictamen a los legisladores ni publicado en la Gaceta Parlamentaria, con la oportunidad debida, tal circunstancia impidió a las minorías, en especial a las que se opusieron a que ese asunto se incluyera a última hora en la orden del día por desconocer su contenido, contar con los elementos necesarios para poder discutir, expresar y defender su opinión, previamente a la aprobación de dictamen del proyecto de la ley impugnada.

"...

"Es evidente que los citados vicios impidieron a las minorías cumplir con su función parlamentaria que se caracteriza por la toma de decisiones con base en la discusión y, por tanto, resultan suficientes por sí mismas, dada su gravedad, para acarrear la invalidez de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo."

105. Pues bien, siguiendo con estos precedentes, en el caso debe concluirse que la ley impugnada es inconstitucional por violaciones al procedimiento legislativo, ya que el legislador no ofreció una motivación suficiente para sustentar la dispensa del trámite legislativo, que ordinariamente hubiera permitido a los legisladores contar con una copia del dictamen legislativo con al menos veinticuatro horas de anticipación para familiarizarse con la propuesta y reflexionar sobre su contenido para hacerse de una posición propia.

106. Por tanto, al haberse detectado la existencia de una violación relevante que ha trascendido a la eficacia del principio deliberativo que debe regir todo proceso legislativo, deben calificarse como fundados los argumentos de la parte actora y, por tanto, declarar la invalidez de la ley impugnada, por derivar de un procedimiento legislativo viciado.

X. EFECTOS

107. En términos de los artículos 41, fracción IV y 45 de la ley reglamentaria de la materia, la declaratoria de invalidez a la que se llegó surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León.



108. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del Decreto Núm. 109, mediante el cual se reformó el artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de mayo de dos mil dieciséis, por los vicios en el procedimiento legislativo del que derivó, en términos de los apartados IX y X de este fallo; la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados V, VI, VII y VIII relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de la Ministra y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de los apartados IX y X relativos, respectivamente, al análisis de las violaciones al procedimiento legislativo y a los efectos, consistentes en declarar la invalidez del procedimiento legislativo que derivó en



el Decreto Núm. 109, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León el dieciséis de mayo de dos mil dieciséis, mediante el cual se reformó el artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León y que surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: Las ejecutorias relativas a la acción de inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013 y a la controversia constitucional 34/2014 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 10 de mayo de 2019 a las 10:15 horas y 26 de agosto de 2016 a las 10:34 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 66, Tomo I, mayo de 2019, página 155 y 33, Tomo I, agosto de 2016, página 329, con números de registro digital: 28634 y 26512, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 18 de marzo de 2022 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 22 de marzo de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto particular que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa en la controversia constitucional 63/2016.

Por mayoría de nueve votos se determinó declarar la invalidez del procedimiento legislativo del que deriva el Decreto 109, por el que se reforma el artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de mayo de dos mil dieciséis, y en el que se preveía una reducción en el número de Ma-



gistrados del Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad federativa, para pasar de dieciséis a catorce Magistrados.

De acuerdo con el criterio mayoritario, la invalidez decretada derivó del hecho de que el dictamen de la Comisión de Justicia y Seguridad Pública por el que se proponía reducir el número de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León, no se entregó a los diputados del Congreso Local veinticuatro horas antes de la sesión donde se sometería a votación tal asunto, es decir, en los términos señalados en el artículo 49 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, sino apenas unas horas antes de que tuviera lugar la sesión de la asamblea donde se discutió dicha propuesta, sin que se hubiera constatado ni dado razones para dispensar dicho trámite, situación que, a juicio del criterio mayoritario del Pleno de este Alto Tribunal, lesionó los atributos democráticos de la decisión adoptada por el Congreso Local.

Discrepo del criterio de la mayoría puesto que, en este caso, considero que si bien existió una transgresión al artículo 49 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, tal violación en el procedimiento legislativo no trascendió de manera fundamental a la norma aprobada por la Asamblea del Congreso de Nuevo León, pues existe constancia en el expediente de la presente controversia constitucional, que sí se produjo un debate parlamentario informado en torno a la propuesta de reducción del número de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad federativa, tanto así que, incluso en la sesión de la Asamblea del Congreso del Estado donde se abordó dicho asunto, se fijaron posicionamientos a favor y en contra de la propuesta, por lo que en ningún momento puede afirmarse que el no haberse dado a conocer a los diputados de dicho órgano legislativo el dictamen de la Comisión de Justicia y Seguridad Pública con la anticipación de veinticuatro horas a que se refiere el artículo 49 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, derivó en una falta de información en los legisladores locales que impactara de forma negativa en el debate democrático en torno a la decisión de aumentar o reducir el número de Magistrados del referido órgano jurisdiccional.

Para determinar si una violación al procedimiento legislativo redundaba en una violación a las garantías de debido proceso y legalidad, previstas en los artículos 14, segundo párrafo, y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal, al grado de trascender en la validez de la norma emitida, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

1. El procedimiento legislativo debe respetar el derecho de participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los



cauces que permitan, tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias, expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras, así como a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates;

2. El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y,
3. Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

Desde luego, el cumplimiento de tales criterios debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, pues de lo que se trata es de definir si una determinada transgresión procesal pudo impactar, o no, en la calidad democrática de la decisión final. No hacerlo así podría llevar a una conclusión errónea basada en una falacia argumentativa de error inverso o *non sequitur*, también conocida como de afirmación del consecuente, al aseverar que toda violación al proceso legislativo deriva siempre en una afectación al debate democrático parlamentario, lo cual, desde luego, no siempre es cierto.

En el caso concreto del procedimiento legislativo que derivó en la aprobación del Decreto 109, por el que se reformó el artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León, se encuentra acreditado que los legisladores locales contaron con información suficiente para posicionarse en torno a la cuestión de si debía aumentarse o no, el número de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad federativa.

Al respecto debe considerarse que, de acuerdo con el artículo 152 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, las leyes relativas al Poder Judicial del Estado tienen el carácter de constitucionales, por lo que para su reforma deben seguirse las mismas reglas previstas para la modificación de cualquier artículo de la Constitución Local, las cuales prevén el siguiente procedimiento:

1. **Iniciativa.** De conformidad con los artículos 68 y 96, fracción VIII, de la Constitución del Estado, la iniciativa debe provenir de los sujetos facultados para ello, lo cual se satisfizo puesto que, en este caso, tal iniciativa fue presentada por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León al tratarse de una reforma relacionada con la administración de justicia y la organización y funcionamiento del Poder Judicial de dicha entidad federativa.
2. **Dictamen de admisión de la propuesta de reforma por el Congreso Local, o primer dictamen:** En términos del artículo 148 de la Constitución del Estado de Nuevo León, para que las reformas relativas al Poder Judicial Local puedan



ser admitidas, requieren el voto favorable de la mayoría de los miembros presentes del Congreso. Por lo que respecta a este asunto, la iniciativa presentada por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León fue turnada el 30 de marzo de 2015 a la Comisión de Justicia y Seguridad Pública, la cual elaboró el dictamen correspondiente proponiendo la admisión de las reformas planteadas, el cual fue aprobado por el Pleno de la Septuagésima Tercera Legislatura del Congreso de Nuevo León el 29 de abril de 2015.

3. Publicidad del dictamen de admisión de la propuesta de reforma por el Congreso Local, o primer dictamen:

De acuerdo con el artículo 149 de la Constitución Local, una vez que el Congreso aprueba el tomar en consideración las reformas planteadas, éstas deben publicarse y circularse profusamente con un extracto de la discusión. Sobre el particular se resalta que el 13 de mayo de 2015, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el extracto de las discusiones relacionadas con el dictamen presentado por la Comisión de Justicia y Seguridad Pública por el que se proponía admitir las reformas propuestas en la iniciativa presentada por el Tribunal Superior de Justicia de Nuevo León.

4. Segundo dictamen.

De acuerdo con el artículo 150 de la Constitución del Estado de Nuevo León, para que las reformas sobre leyes constitucionales sean aprobadas, requieren el voto de las dos terceras partes de los diputados que integran la Legislatura. Para ello, de acuerdo con el artículo 47 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, la comisión respectiva debe elaborar un dictamen que, para ser sometido a consideración de la Asamblea, debe ser entregado a los diputados con una anticipación de veinticuatro horas a la sesión respectiva. Al respecto, debe decirse que el 22 de abril de 2016, la Comisión de Justicia y Seguridad Ciudadana convocó a una sesión de trabajo a sus integrantes a celebrarse el 25 de abril de ese año para discutir el proyecto de dictamen relativo a las reformas propuestas en la iniciativa presentada por el Tribunal Superior de Justicia del Estado. En esta última fecha fue cuando se aprobó el segundo dictamen sólo que en un sentido diverso al de la iniciativa en cuestión, esto es, proponiendo al Pleno del Congreso del Estado una reducción en el número de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de Nuevo León, pasando de 16 a 14 Magistrados.

5. Aprobación.

En términos del artículo 150 de la Constitución del Estado de Nuevo León, las reformas a las leyes constitucionales deben ser aprobadas por una votación calificada equivalente a las dos terceras partes, cuando menos, de los diputados integrantes de la Legislatura. En el caso concreto, el dictamen propuesto por la Comisión de Justicia y Seguridad Ciudadana fue aprobado



por 33 votos a favor, 5 votos en contra y cero abstenciones, sobre un total de 42 diputados que integran la Legislatura.

De los hechos narrados con antelación se desprende que en la aprobación del Decreto Número 109, por el que se reforma el artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León, se atendieron las disposiciones constitucionales y reglamentarias que rigen el proceso legislativo para la reforma de las leyes consideradas como constitucionales en dicha entidad federativa, salvo aquella prevista en el artículo 49 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León y que obliga a que todo dictamen que deba ponerse a consideración del Pleno del Congreso Local debe presentarse suscrito por la mayoría de los diputados que integren la comisión correspondiente y ser entregado con una anticipación de veinticuatro horas, salvo los casos en que el asunto haya sido recibido con el carácter de urgente, por acuerdo del Pleno.

De acuerdo con el acta número noventa de la sesión ordinaria de la septuagésima cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, celebrada el 25 de abril de 2016, consta que el diputado Gabriel Tláloc Cantú Cantú solicitó al presidente del Congreso Local dispensar el trámite del citado artículo 49 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León para, en su lugar, dar lectura íntegra al dictamen aprobado por la Comisión de Justicia y Seguridad Pública en el que se proponía la reforma al artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León en el sentido de reducir de 16 a 14 los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad federativa, siendo aprobada dicha dispensa por unanimidad de los legisladores presentes.

No obstante que para el otorgamiento de la dispensa señalada no se acreditó que el segundo dictamen aprobado por la Comisión de Justicia y Seguridad Pública fuera de aquellos recibidos con el carácter de urgente, lo anterior no puede decirse que hubiera tenido un impacto en la deliberación parlamentaria sobre el dictamen en cuestión, pues en este caso la cuestión sometida a debate derivó de la iniciativa presentada por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León, respecto de la cual los legisladores locales tenían conocimiento, pues el dictamen sobre la admisión de dicha iniciativa, incluyendo el extracto de la discusión que se dio en el Pleno del Congreso Local aprobando su pertinencia, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León casi un año previo a la sesión de dicho órgano legislativo donde se discutió el dictamen que recayó a dicha iniciativa, esto es, el 13 de mayo de 2015.



De esta forma, si bien el segundo dictamen que finalmente aprobó la Comisión de Justicia y Seguridad Ciudadana se dio a conocer a los legisladores locales sin la anticipación de veinticuatro horas a que alude el artículo 49 del Reglamento que rige al Congreso del Estado de Nuevo León, ello no implica que los legisladores desconocieran la temática sobre la que habrían de pronunciarse, esto es, sobre el número de Magistrados que habrían de integrar el Tribunal Superior de Justicia de la citada entidad federativa.

En cualquier caso, la lectura íntegra del dictamen aprobado por la Comisión de Justicia y Seguridad Ciudadana le permitió conocer a los legisladores locales una postura diversa a la planteada como iniciativa por el Tribunal Superior de Justicia del Estado.

La conjunción de tales elementos, es decir, tanto la discusión sobre la admisión de las reformas propuestas por el Poder Judicial del Estado de Nuevo León realizada en el órgano legislativo local el 29 de abril de abril de 2015, y publicada un extracto de la misma en el Periódico Oficial de la entidad el 13 de mayo de 2015; más la lectura íntegra del segundo dictamen relativo a dicha iniciativa hecha ante el Congreso Local en su sesión de 25 de abril de 2016, permite concluir que los aspectos sobre los que se pronunciaron los diputados integrantes de dicho órgano legislativo no eran novedosos o desconocidos, por lo que no puede afirmarse que ello haya tenido un impacto negativo en la deliberación parlamentaria impidiendo la participación de las fuerzas políticas representadas en dicho órgano legislativo.

Lo anterior se constata con el acta de la sesión del Congreso Local celebrada el 25 de abril de 2016, en donde se aprecia que se hicieron pronunciamientos tanto a favor como en contra del dictamen en cuestión, el cual fue finalmente aprobado por 33 votos a favor, 5 votos en contra y ninguna abstención.

En esta tesitura, contrario al criterio mayoritario, considero que existen elementos de prueba suficientes en el expediente de la presente controversia constitucional para inferir que, pese el incumplimiento a lo dispuesto en el artículo 49 del Reglamento que rige al Congreso del Estado de Nuevo León, de ninguna forma trascendió de forma fundamental en la aprobación de la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, lo que me lleva a apartarme de la declaración de invalidez del procedimiento legislativo del que deriva el Decreto 109, por el que se reforma el artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 16 de mayo de 2016.

Este voto se publicó el viernes 18 de marzo de 2022 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA OTRO PODER DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PRESIDENTA DE LA LXXIV LEGISLATURA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA [ARTÍCULOS 60, FRACCIÓN I, INCISO C), DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN Y 24, FRACCIÓN XV, DEL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN].

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, A TRAVÉS DEL SUBSECRETARIO DE ASUNTOS JURÍDICOS Y ATENCIÓN CIUDADANA DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO, CUENTA CON LEGITIMACIÓN PASIVA EN EL JUICIO (ARTÍCULOS 81 Y 88 DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL, 20, FRACCIÓN XXXIX, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN Y 44, FRACCIÓN XVII, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS AL HABER FINALIZADO EL PROCEDIMIENTO DE DESIGNACIÓN DEL FISCAL GENERAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN (OFICIO NÚM. 189-A/2018, A TRAVÉS DEL CUAL EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN DEFINIÓ LA TERNA DE LA QUE EL CONGRESO DEL ESTADO SELECCIONARÍA AL FISCAL GENERAL DE JUSTICIA DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA IMPUGNACIÓN DE LA REGULACIÓN NORMATIVA DEL PROCEDIMIENTO DE NOMBRAMIENTO DEL FISCAL GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN ES DISTINTA A LA DE LA DEFINICIÓN DE LA TERNA FORMULADA POR EL PODER EJECUTIVO PARA OCUPAR DICHO CARGO (OFICIO NÚM. 189-A/2018, A TRAVÉS DEL CUAL EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN DEFINIÓ LA TERNA DE LA QUE EL CONGRESO DEL ESTADO SELECCIONARÍA AL FISCAL GENERAL DE JUSTICIA DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA).



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 67/2018. PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. 10 DE SEPTIEMBRE DE 2020. UNANIMIDAD DE DIEZ VOTOS DE LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ.

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

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 67/2018, promovida por el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León en contra del Poder Ejecutivo y del secretario de Gobierno de esa misma entidad federativa.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DEL ASUNTO

1. **Interposición de la demanda.** El siete de marzo de dos mil dieciocho, Karina Marlen Barrón Perales, quien se ostentó como diputada presidenta de la LXXIV Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, promovió una demanda de controversia constitucional en representación de dicho Poder en contra del Poder Ejecutivo y del secretario de Gobierno del Estado de Nuevo León. En dicho escrito se impugnó la invalidez:

- Del oficio Núm. 189-A/2018, a través del cual el Poder Ejecutivo definió la terna de la que el Congreso del Estado de Nuevo León seleccionaría al fiscal general de Justicia del Estado.

2. Como antecedentes, en la demanda se relatan las siguientes circunstancias y actuaciones tanto del actor como del demandado:



a) En sesión celebrada el veintidós de diciembre de dos mil diecisiete, el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León aprobó por unanimidad de 35 votos la expedición de la Convocatoria para Fiscal General del Estado de Nuevo León, según consta en el Acta núm. 268. Consecuentemente, se expidió el Acuerdo 989, por el que se convocó a quienes posean título profesional de licenciado en derecho con antigüedad mínima de 10 años y que cuenten con experiencia o conocimientos en procuración o impartición de justicia en el ámbito público o privado, a presentar solicitud para ocupar el cargo de fiscal general del Estado de Nuevo León, y Bases, el cual fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el 10 de enero de 2018.

b) Iniciado el procedimiento respectivo, se inscribieron un total de 51 de aspirantes. Luego de las prevenciones y entrevista a los aspirantes ante el Comité de Selección del Sistema Estatal Anticorrupción, éste emitió el Acuerdo 006. En dicho acuerdo se determinó que, una vez que fue hecha la revisión física y análisis de la documentación presentada por los aspirantes a fiscal general del Estado, así desahogadas las entrevistas a la totalidad de los aspirantes que cumplieron con los requisitos previstos en la convocatoria respectiva, se emitió la lista correspondiente de 48 aspirantes.

c) Con motivo de dicha lista, el 28 de febrero de 2018, el Congreso del Estado emitió el Acuerdo 1016, mediante el cual se aprobó la lista de aspirantes para el cargo de fiscal general del Estado de Nuevo León. Posteriormente, en sesión del mismo día, el Congreso Local aprobó la integración de la lista de los cuatro candidatos a ocupar el cargo de fiscal general, ordenándose su envío al titular del Poder Ejecutivo para que, en un plazo de cinco días, remitiera al Congreso Estatal de la lista enviada la terna definitiva de candidatos a ocupar el citado cargo.

d) Sin embargo, el gobernador interino de Nuevo León, en conjunto con el secretario general de Gobierno, presentaron en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Nuevo León el **Oficio 189-A/2018 impugnado**, en el que se define la terna para que de ella el Congreso Local seleccione al ciudadano que deberá ocupar el cargo de fiscal general de Justicia de Nuevo León.

e) Dicha terna está conformada, en su totalidad, con personas que **no formaban parte de la lista de cuatro candidatos** integrada por el Poder Legislativo.



3. **Trámite de la demanda.** El ocho de marzo de dos mil dieciocho, el Ministro presidente de la Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente como 67/2018 y, por razón de conexidad, designó como instructor del procedimiento al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

4. En consecuencia, el Ministro instructor, por acuerdo de **trece de marzo siguiente**, admitió la demanda por lo que hace al citado acto y consideró como demandado al Poder Ejecutivo de Nuevo León, no así al secretario de Gobierno de la entidad. Por tanto, emplazó al demandado para que diera contestación a la demanda (y adjuntara los antecedentes del acto impugnado), ordenó dar vista del asunto al procurador general de la República y mandó formar el cuaderno incidental respectivo para el trámite de la solicitud de suspensión del acto impugnado.¹

5. **Conceptos de invalidez.** Los razonamientos de inconstitucionalidad planteados por el Poder actor son los que siguen:

a) En el procedimiento para la designación del fiscal general de Justicia del Estado de Nuevo León intervienen los Poderes Legislativo y Ejecutivo estatales; sin embargo, cada uno conserva facultades constitucionales exclusivas que no pueden suplantarse. Tal procedimiento está regulado en los artículos 87 de la Constitución Local y 35 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León.

b) Al respecto, de acuerdo a la estructura del procedimiento para la designación del fiscal general del Estado, se prevé que el Comité de Selección del Sistema Estatal Anticorrupción llevará a cabo el análisis de los candidatos y evaluación de sus antecedentes y trayectorias, debiendo elaborar una lista fundada y motivada de los aspirantes que cumplan con los requisitos constitucionales y legales; a fin de que dentro de los treinta días posteriores a la conclusión del plazo

¹ Actuando en el cuaderno incidental, el **trece de marzo de dos mil dieciocho**, el Ministro instructor emitió un acuerdo en el que resolvió que se negaba la suspensión en los términos solicitados por el Poder Legislativo actor, esto es, para que se dejara sin efectos el oficio 189-A/2018; empero, concedió la suspensión para que las cosas se mantuvieran en el estado que se encontraban. Sin embargo, como se verá más adelante, el acto impugnado **dejó de tener efectos desde el nueve de marzo de dos mil dieciocho**, previo al dictado de la suspensión.



de la convocatoria, el Congreso del Estado integre una lista de cuatro candidatos a ocupar el cargo de entre la lista remitida por el Comité de Selección.

c) En ese sentido, se advierte que la lista enviada por el Comité de Selección contenía más de cuatro candidatos; por tal motivo, el Congreso Local procedió a una votación y democráticamente eligió a cuatro aspirantes, siendo éstos los siguientes:

Gustavo Adolfo Guerrero Gutiérrez	38 votos
Javier Garza y Garza	37 votos
Pedro José Arce Jardón	36 votos
José Guadalupe Saldaña Vargas	35 votos

d) Dicha lista con cuatro candidatos fue remitida al gobernador del Estado, a fin de que en un plazo de cinco días enviara al Congreso Local la terna definitiva de entro los integrantes de la lista; empero, el Poder Ejecutivo envió al Congreso del Estado una terna totalmente distinta integrada por los siguientes ciudadanos:

Martha Camacho Salazar
Julio César Martínez Garza
Javier Luis Navarro Velasco

e) Atendiendo a lo anterior, dado que la lista está conformada con personas que no forman parte de la lista de cuatro candidatos integrada y enviada por el Poder Legislativo, el Poder Legislativo argumenta que el titular del Poder Ejecutivo del Estado se excedió en sus facultades constitucionales al imponer al Congreso Local la obligación para que, de dicha terna, se seleccione al ciudadano que ocupará el cargo de fiscal general; invadiendo con ello la esfera de atribuciones del actor.

f) Al respecto, en el oficio que constituye el acto impugnado, el titular del Poder Ejecutivo Estatal señala que, la Constitución Local ni la Ley Orgánica de la Fiscalía General, lo obliga a integrar la terna de la lista de cuatro candidatos



votada por el Congreso. El actor aduce que esa vaguedad es inexistente, pues la Constitución y la ley de la materia disponen claramente que el Congreso remitirá al Ejecutivo la lista de cuatro candidatos, para que el gobernador envíe al Congreso Estatal la terna definitiva.

g) Ante ello, se destaca que la división funcional de atribuciones no opera de manera tajante y rígida con los órganos que las ejercen, sino que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, mediante un régimen de cooperación y coordinación que funcionan como medios de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público y garantizando así la unidad del Estado y asegurando el establecimiento y la preservación del Estado de derecho. Se cita en apoyo la jurisprudencia de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA."

h) En ese tenor, se argumenta que es claro que el titular del Poder Ejecutivo Estatal no gozaba de la facultad de integrar una terna definitiva con candidatos que no fueron previamente electos por el Poder Legislativo.

i) La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que el principio de división de poderes implica una distribución de funciones hacia uno y otro de los Poderes del Estado, referidas para garantizar su buen funcionamiento. Por tanto, con la actitud del titular del Poder Ejecutivo queda claro que se vale de una vaguedad artificial, arrojándose atribuciones que no le corresponden, con el único propósito de entorpecer el desempeño del Congreso Local en el proceso de designación del fiscal general. Siendo aplicable la jurisprudencia de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES A NIVEL LOCAL. DICHO PRINCIPIO SE TRANSGREDE SI CON MOTIVO DE LA DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES ESTABLECIDAS POR EL LEGISLADOR, SE PROVOCA UN DEFICIENTE O INCORRECTO DESEMPEÑO DE UNO DE LOS PODERES DE LA ENTIDAD FEDERATIVA RESPECTIVA."

j) Adicionalmente, el titular del Poder Ejecutivo de Nuevo León no sólo genera una intromisión indebida en las facultades exclusivas del Poder Legisla-



tivo, al inmiscuirse o interferir en una cuestión propia de otro (como lo es la integración de la lista de cuatro candidatos, que pretende anularse con la conformación de una terna definitiva por personas que no pertenecen a ese listado), sino que ello resulta en una afectación determinante en la toma de decisiones al tener como objetivo generar una sumisión, que es el más grave nivel de violación al principio de división de poderes. Se detalla en apoyo la jurisprudencia 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."

6. **Contestación de la demanda.** Homero Antonio Cantú Ochoa, subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León y representante legal del gobernador del mismo Estado, contestó la demanda exponiendo, en síntesis, los razonamientos que siguen:

a) Por un lado, se actualiza la causal de improcedencia en términos del artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que el Poder Legislativo carece de interés jurídico para promover la controversia constitucional. Ello, debido a que no precisó en su demanda el perjuicio o la privación de algún beneficio que le hubiese causado el acto impugnado.

b) Por otro lado, se afirma que también se actualiza la causal de improcedencia prevista relativa a la cesación de efectos, esto en virtud de que el diez de marzo de dos mil dieciocho fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el Acuerdo 1021, en el que el Poder Legislativo concluyó que el oficio 189-A/2018 (impugnado en la controversia) no cumplía con lo establecido en el marco jurídico de referencia, por lo que se continuaba el trámite para la designación del fiscal general. Llegando incluso a publicarse el diez de marzo de dos mil dieciocho el Decreto Número 362, en el que se aprobó designar al C. Gustavo Adolfo Guerrero Gutiérrez como fiscal general del Estado por el término de seis años.

c) De lo anterior se advierte que, aun en el no concedido supuesto de que el oficio 189-A/2018, que constituye el acto reclamado hubiese sido emitido en



contravención a alguna norma jurídica, en la actualidad habría cesado sus efectos.

d) Finalmente, señala que para el caso de que este Alto Tribunal considere infundadas las causales de improcedencia, de manera cautelar y con apego a los artículos 23 y 26 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se daba contestación a la demanda de manera precautoria.

e) En resumen, se sostiene que no hay una invasión de competencias y que se actuó conforme al marco normativo aplicable: la fracción II del artículo 87 de la Constitución Política de Nuevo León no lo obliga a proponer una terna definitiva de candidatos para ocupar el cargo de fiscal general del Estado con base en la lista que le sea proporcionada por el Congreso del Estado.

7. Referencia a la opinión del procurador general de la República. El procurador general de la República se abstuvo de formular pedimento o alegato alguno, según se desprende de las constancias del expediente.

8. Cierre de la instrucción. Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el tres de julio de dos mil dieciocho, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (de ahora en adelante la ley reglamentaria de la materia), se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por no interpuestos los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

II. COMPETENCIA

9. Esta Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal; 10, fracción I, y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece. Ello es así, en virtud de que



se plantea un conflicto entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Nuevo León.

III. PRECISIÓN DE LA LITIS

10. En la demanda de controversia constitucional se advierte que el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León cuestiona un acto del Poder Ejecutivo (el **Oficio Número 189-A/2018**), a través del cual se indicó y envió al Congreso los nombres que componían la terna para fiscal general del Estado. Acto que según las constancias que se encuentran en el expediente existió al momento de la presentación de la demanda.

IV. OPORTUNIDAD

11. El artículo 21, fracciones I y II, de la ley reglamentaria de la materia dispone del plazo para presentar una controversia constitucional por los órganos legitimados en contra de actos o normas generales.² Tratándose de actos, se prevé que el plazo se computa de la siguiente forma: a) a partir del día siguiente al que conforme a la ley del propio acto surta efecto la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; b) a partir del día siguiente al en que el actor haya tenido conocimiento de los actos o de su ejecución; o, c) a partir del día siguiente al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

12. En el caso, el acto impugnado que se refleja en el oficio número 189-A/2018, fue dictado el seis de marzo de dos mil dieciocho por el gobernador del Estado de Nuevo León y notificado ese mismo día al Poder Legislativo Local. Por ende, resulta evidente la **oportunidad** de la demanda al haberse presentado el siete de marzo siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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;

"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."



V. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA

13. El **Poder Legislativo** de Nuevo León puede plantear una controversia constitucional en contra de otro Poder de esa entidad federativa, en términos del artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal. Asimismo, se acredita la representación, ya que el escrito de demanda fue suscrito por Karina Marlen Barrón Perales, en su carácter de presidenta de la LXXIV Legislatura del citado Estado, quien acreditó su personalidad con el Decreto 1004 de siete de febrero de dos mil dieciocho, en el cual consta su designación en ese cargo durante el Segundo Periodo de Sesiones del Tercer Año de la Legislatura. Sus atribuciones de representación están previstas en los citados artículos 60, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León y 24, fracción XV, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León.³

14. Por su parte, el **Poder Ejecutivo de Nuevo León** puede ser demandado en controversia constitucional y su participación en el procedimiento se llevó a cabo mediante el funcionario correspondiente. La contestación de la demanda fue signada por el subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno del Estado, Homero Antonio Cantú Ochoa, quien demostró tener tal cargo con la copia certificada del nombramiento del suscrito por parte del Ejecutivo Estatal en fecha seis de octubre de dos mil quince.⁴

³ "Artículo 60. Son atribuciones de los integrantes de la directiva las siguientes:

"I. Del presidente:

"c) Representar al Poder Legislativo en los asuntos de carácter legal y protocolario, pudiendo delegar dicha representación de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado."

"Artículo 24. Además de las atribuciones establecidas en la Ley Orgánica del Poder Legislativo, al presidente del Congreso le corresponde:

"XV. Tener la representación legal del Congreso:

"a) En los actos oficiales a que deba concurrir, pudiendo ser suplido en dicha representación en este orden: por los vicepresidentes o por otro diputado que sea nombrado para tal efecto por el presidente de este órgano de dirección. En casos extraordinarios, el Pleno del Congreso podrá designar expresamente una comisión para representar al Congreso; y,

"b) Para celebrar convenios, otorgar poderes o mandatos y designar delegados para que representen al Congreso, pudiendo éstos ejercer las facultades de administración, pleitos y cobranzas, aún aquellas que requieran de cláusula especial."

⁴ Foja 330 del expediente en que se actúa.



Funcionario que cuenta con las facultades de representación del gobernador del Estado y del secretario de Gobierno, con fundamento en los artículos 81 y 88 de la Constitución Local, 20, fracción XXXIX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León y 44, fracción XVII, del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno.⁵

VI. CAUSA DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

15. Resulta innecesario hacer referencia a todos los aspectos procesales del asunto, toda vez que este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que se actualiza una causa de improcedencia que lleva a sobreseer en el juicio, tal como fue planteado por el Poder demandado. Lo anterior, con fundamento en los artículos 19, fracción V y el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.⁶

⁵ Constitución Política del Estado de Nuevo León

"**Artículo 81.** Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo en un ciudadano que se titulará gobernador del Estado."

"**Artículo 88.** Ninguna orden del gobernador se tendrá como tal, si no va firmada por el secretario general de Gobierno y por el secretario del despacho que corresponda, o por quienes deban substituirlos legalmente. Los firmantes serán responsables de dichas órdenes."

Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León

"**Artículo 20.** La Secretaría General de Gobierno es la dependencia encargada de la conducción de la política interior del Estado y del apoyo técnico jurídico del gobernador del Estado, le corresponde, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, el despacho de los siguientes asuntos:

" ...

"**XXXIX.** Representar jurídicamente al gobernador del Estado en asuntos extrajudiciales y en los juicios o procedimientos en que este sea parte, tenga el carácter de tercero o le resulte algún interés jurídico, así como en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los medios de control de la constitucionalidad local. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas."

Reglamento interior

"**Artículo 44.** Corresponden al subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana, las siguientes atribuciones: ...

"XVII. Representar jurídicamente al secretario y, sin perjuicio de los establecidos en la fracción XXXIX del artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León y en parte inicial del artículo 10 de este reglamento, al titular del Poder Ejecutivo, en todo tipo de juicios, recursos y procedimientos ante cualquier autoridad judicial, administrativa o laboral, en que sea parte, tenga el carácter de tercero o le resulte algún interés jurídico, así como en asuntos de carácter extrajudicial."

⁶ "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...



16. En principio, es importante destacar que los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria⁷ señalan que, salvo en materia penal, las declaratorias de inconstitucionalidad que se adopten en controversias constitucionales no tendrá efectos retroactivos y surtirán sus efectos en la fecha que determine la Suprema Corte.

17. Por su parte, este Tribunal Pleno ha sostenido de manera reiterada⁸ que, en las controversias constitucionales, para que haya lugar a la causa de improcedencia por cesación, es estrictamente necesario que dejen de producirse los efectos la norma general o el acto que la motivaron, pues sólo así tendría lógica que esta Corte no se pronuncie sobre el caso ante la absoluta falta de incidencia de la sentencia en el ordenamiento jurídico.

⁷ "V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia."

⁷ **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:

"La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en las que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

⁸ Criterio que se refleja en la tesis P./J. 54/2001, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de dos mil uno, página 882, de rubro y texto: "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 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."



18. Bajo ese tenor, como se adelantó, se estima que en el caso concreto se actualizan dichas condiciones de improcedencia, pues no estamos en presencia de un acto relacionado con la materia penal y el mismo **ya ha cesado completamente sus efectos**, por lo que a ningún resultado constitucional llevaría realizar su examen de regularidad competencial.

19. Como se destacó en el apartado de fijación de la litis, el Poder Legislativo de Nuevo León cuestionó en su demanda el acto que se identifica documentalmente en el oficio número 189-A/2018, recibido el seis de marzo de dos mil dieciocho por el actor. En éste, el Poder Ejecutivo detalló los nombres de las personas que, a su consideración, debían de componer la terna para elegir al fiscal general del Estado. Mismo que, según el actor, le genera una afectación a sus competencias al haberse emitido en contravención de los artículos 87 de la Constitución Local⁹ y 35, apartado A, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado.¹⁰

⁹ **Artículo 87.** En el Estado habrá un secretario general de Gobierno quien tendrá las facultades especiales que le confiere esta Constitución y, para ocupar el cargo, deberá reunir los requisitos exigidos para ser gobernador, quien lo nombrará y removerá a su arbitrio.

"El gobernador será jefe y responsable de la administración pública centralizada y paraestatal del Estado, en los términos de esta Constitución y de la ley orgánica que expida el Congreso, la cual distribuirá los negocios del orden administrativo en las secretarías y definirá las bases de creación de las entidades paraestatales y la intervención que en éstas tenga el Ejecutivo.

"El Ministerio Público, institución que tiene por objeto ejercer la representación y defensa de los intereses de la sociedad, velar por la exacta observancia de las leyes de interés general y perseguir los delitos del orden común, será desempeñado por una Fiscalía General de Justicia del Estado que contará por lo menos con una Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y otra especializada en Delitos Electorales, por los agentes de dicho Ministerio y demás servidores públicos que determine la ley.

"La Fiscalía General de Justicia será un organismo autónomo, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía financiera, presupuestaria, técnica y de gestión en los términos que determine la ley. Los cargos de fiscal general de Justicia del Estado, fiscal especializado en Combate a la Corrupción y fiscal especializado en Delitos Electorales sólo son renunciables por causa grave, que será sometida a la consideración del Poder Legislativo del Estado, a quien corresponde su aceptación.

"Para ser fiscal general de Justicia del Estado, fiscal especializado en Combate a la Corrupción y fiscal especializado en Delitos Electorales se deberán reunir los requisitos que señale la ley y los siguientes:

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

"II. Tener cuando menos 35 años el día de la designación;

"III. Poseer el día de la designación, título profesional de licenciado en derecho, con antigüedad mínima de diez años, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;



"IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza, peculado, cohecho u otro hecho de corrupción o delito en general que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; y, "V. No haber sido gobernador o secretario de despacho del Ejecutivo, cuando menos un año previo al día de su nombramiento y tener un perfil que le permita que la función de procuración de justicia cumpla con los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.

"El fiscal general de Justicia del Estado será nombrado por el término de seis años y será designado y removido conforme a lo siguiente:

"I. Dentro de los diez días posteriores a la ausencia definitiva del fiscal general o noventa días previos a que finalice su término, el Congreso del Estado emitirá una convocatoria por un plazo de quince días y contará con treinta días después de concluido dicho plazo para integrar una lista de cuatro candidatos al cargo de entre la lista de candidatos remitida por el Comité de Selección del Sistema, en caso de ser más de cuatro. Para elegir a los cuatro candidatos, cada legislador votará por cuatro opciones de la lista de candidatos remitida y los cuatro candidatos con la votación más alta integrarán la lista.

"La ley preverá la participación de los integrantes del Comité de Selección del Sistema a que hace referencia la fracción III del artículo 109 de esta Constitución en la elaboración de la convocatoria, diseño de los mecanismos de evaluación y análisis de perfiles. El Comité de Selección del Sistema posterior al análisis de los perfiles definirá de manera fundada y motivada quiénes integran la lista de los candidatos que cumplan con los requisitos constitucionales y legales para ocupar dicho cargo al remitirá dicha lista al Pleno del Congreso.

"II. Recibida la lista a que se refiere la fracción anterior y dentro de los cinco días siguientes, el gobernador enviará la terna definitiva para la consideración del Congreso del Estado.

"III. El Congreso del Estado, con base en la terna definitiva enviada por el gobernador y previa comparecencia, designará al fiscal general mediante el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura. De no alcanzarse dicha votación, se procederá a una segunda votación entre los dos integrantes de la terna que hayan obtenido más votos. En caso de empate entre quienes no obtuvieron el mayor número de votos, habrá una votación para definir por mayoría quien entre dichos candidatos participará en la segunda votación. Si persiste el empate, se resolverá por insaculación entre ellos.

"Si en la segunda votación, ninguno de los dos obtiene el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, se procederá a la insaculación de entre estos últimos dos.

"En caso de que el gobernador no envíe la terna a que se refiere la fracción anterior, el Congreso del Estado tendrá diez días para designar al fiscal general de entre los cuatro candidatos de la lista que señala la fracción I de este artículo.

"IV. El fiscal general podrá ser removido por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, por las causas que establezca la ley o en virtud de previa solicitud del gobernador, la cual deberá ser resuelta dentro del término de diez días; si el Congreso del Estado no resuelve en dicho plazo, se tendrá por rechazada la solicitud de remoción;

"V. En los recesos del Congreso del Estado, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato a sesiones extraordinarias para conocer de la designación u objeción a la remoción del fiscal general; y,

"VI. Las ausencias del fiscal general serán suplidas en los términos que determine la ley.

"La imputación de los delitos del orden común cuando el acusado sea uno de los servidores públicos a que hace referencia el artículo 112 de esta Constitución será realizada de forma exclusiva e indelegable por el fiscal general de Justicia o el fiscal especializado en Combate a la Corrupción, según corresponda.

"Las Fiscalías Especializadas en Combate a la Corrupción y en Delitos Electorales funcionarán bajo el principio de unidad y colaboración.



"La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción contará con autonomía funcional, presupuestal, técnica, de gestión, de decisión y operativa para la investigación y persecución de los delitos de su competencia, en materia de corrupción de servidores públicos y particulares, así como para supervisar y organizar la actuación de los agentes del Ministerio Público, agentes investigadores y peritos que le estén adscritos y que se determinen en la ley respectiva.

"El fiscal especializado en Combate a la Corrupción deberá actuar de oficio en la investigación y, en su caso, persecución de los posibles delitos por hechos de corrupción que sean de su conocimiento por cualquier medio en términos de la ley.

"El fiscal especializado en delitos electorales durará 6 años en su encargo y será nombrado y removido en los mismos términos que el fiscal especializado en Combate a la Corrupción, establecidos en la fracción LVI del artículo 63 de esta Constitución. ..."

¹⁰ **Artículo 35.** Las designaciones, se realizarán mediante procedimientos transparentes y públicos, en los términos que establece la Constitución Política del Estado y esta ley, y se sujetarán al siguiente procedimiento:

"A) Del fiscal general, se sujetará al siguiente procedimiento:

"I. La Comisión de Anticorrupción del Congreso del Estado, formulará el proyecto de convocatoria pública para ocupar el cargo de fiscal general, previa opinión del Comité de Selección del Sistema Estatal Anticorrupción respecto a su contenido, misma que deberá establecer los mecanismos de evaluación y análisis de perfiles que serán considerados en la definición de los candidatos, para posteriormente ser aprobada por la mayoría de los integrantes del Congreso, y publicarse en el Portal de Internet del Congreso del Estado y un extracto de la misma en cuando menos dos diarios de mayor circulación en el Estado;

"II. La convocatoria será por un plazo de quince días, contados a partir de su publicación en términos de la fracción anterior. Una vez concluido el plazo para la recepción de la documentación el Comité de Selección procederá a la revisión y análisis de los aspirantes y definirá cuáles de ellos cumplen con los requisitos que marca la convocatoria. Si derivado de la revisión se advierte error u omisión en la integración de alguno de los expedientes, se le apercibirá al aspirante a través de la Oficialía Mayor del H. Congreso del Estado, para que, en un término de dos días hábiles a partir de la notificación del apercibimiento, subsane el mismo. Una vez transcurrido dicho término sin que el aspirante haya dado cumplimiento a dicho apercibimiento se desechará de plano su solicitud por no cumplir con lo establecido en las bases de la convocatoria.

"III. Agotados los plazos a que se hace referencia en la fracción anterior, el Comité de Selección en un plazo no mayor de 15 días, llevará a cabo el análisis de los candidatos y evaluación de sus antecedentes y trayectorias, debiendo elaborar una lista fundada y motivada de todos los aspirantes que cumplan con los requisitos constitucionales y legales; a fin de que dentro de los treinta días posteriores a la conclusión del plazo de la convocatoria, el Congreso del Estado integre una lista de cuatro candidatos a ocupar el cargo de entre la lista de candidatos remitida por el Comité de Selección, de conformidad con el párrafo séptimo fracción I del artículo 87 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León. En caso de que la lista enviada por el Comité de Selección contenga más de cuatro candidatos, cada legislador votará por cuatro opciones de la lista enviada por el Comité de Selección, y los cuatro aspirantes que obtengan el mayor número de votos integrarán la lista del Congreso del Estado.

"La lista de cuatro candidatos que integre el Congreso se remitirá al gobernador del Estado a fin de que en un plazo de cinco días envíe al Congreso del Estado la terna definitiva.

"En caso de que el gobernador no envíe la terna a que se refiere el párrafo anterior, el Congreso del Estado tendrá diez días para designar al fiscal general de entre los cuatro candidatos de la lista integrada por el Pleno, conforme al procedimiento establecido en la fracción IV del inciso A) del presente artículo.

"IV. El Congreso del Estado con base en la terna definitiva, llevará a cabo la comparecencia ante el Pleno del Congreso, de los candidatos y designará al fiscal general, mediante el voto de las dos



20. No obstante lo anterior, consta en el expediente que, al momento de emitirse la presente ejecutoria, este acto cuestionado ha dejado de tener una incidencia normativa en el ordenamiento jurídico. Al respecto, se tiene que los citados artículos de la Constitución Local y de la ley secundaria establecen un proceso complejo para la designación del fiscal general del Estado, en el que participan el Comité de Selección del Sistema Anticorrupción, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.¹¹

21. Aplicando dicho procedimiento, consta en el expediente (y por hechos notorios) que tras emitirse la convocatoria para la elección de este funcionario el veintidós de diciembre de dos mil diecisiete, publicada el diez de enero de dos mil dieciocho, ocurrió lo siguiente:

a) Tras la recepción de los documentos de los aspirantes, prevenciones y entrevistas, el veintisiete de febrero de dos mil dieciocho, el Comité de Selección del Sistema Anticorrupción emitió la lista de 48 aspirantes para fiscal general del Estado (Acuerdo 006).

b) Una vez recibida dicha lista, la Comisión Anticorrupción emitió un dictamen en el que aprobó esa lista de 48 aspirantes y la remitió al Tribunal Pleno para la votación respectiva.

c) En sesión celebrada el veintiocho de febrero de dos mil dieciocho, el Pleno del Congreso atendió la lista enviada por la comisión y procedió a llevar a cabo la votación para obtener una lista de cuatro aspirantes, quedando ésta integrada por las siguientes personas: Guadalupe Saldaña Vargas, Javier Garza y Garza,

terceras partes de los integrantes de la Legislatura. De no alcanzarse dicha votación, se procederá a una segunda votación de entre los dos integrantes de la terna que hayan obtenido más votos, en caso de empate entre los candidatos que no obtuvieron el mayor número de votos, habrá una votación para definir por mayoría quien de entre dichos candidatos participará en la segunda votación, si el empate persiste se resolverá por insaculación entre ellos.

"Si en la segunda votación ninguno de los dos obtuviere el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, se procederá a la insaculación de entre estos dos últimos."

¹¹ Aunque este procedimiento de nombramiento (en particular, lo dispuesto en varios párrafos del artículo 87 de la Constitución Local) se encuentra cuestionado en la **controversia constitucional 169/2017**, lo que se resuelva en tal asunto en nada afecta la materia del presente caso. Aquí no se cuestionan normas, sino la regularidad de actos que parten de lo dispuesto en la normatividad aplicable ante su presunción de validez.



Gustavo Adolfo Guerrero Gutiérrez y Pedro José Arce Jardón. Esta lista fue enviada al Poder Ejecutivo.

d) El seis de marzo de dos mil dieciocho, el Poder Ejecutivo emitió el oficio 189-A/2018, en el que integró la siguiente terna para ocupar el cargo de fiscal general del Estado: Martha Camacho Salazar, Julio César Martínez Garza y Javier Luis Navarro Velasco; misma que fue recibida por el Poder Legislativo ese mismo día.

e) Tal oficio fue turnado a la Comisión Anticorrupción con el número de expediente 11603/LXXIV. El nueve de marzo de dos mil dieciocho, esa comisión emitió un dictamen en el sentido de que el oficio remitido por el Ejecutivo **no ejerció correctamente su facultad**, incumpliendo con lo establecido en la normatividad aplicable. Por ello, **debía seguirse con el procedimiento** para designar al fiscal general, permitiendo la comparecencia de las cuatro personas que conformaron la lista enviada previamente al Ejecutivo.

f) Dicho dictamen fue sometido al Pleno ese mismo día, siendo aprobado por unanimidad de los 40 diputados y diputadas presentes (resultado que se refleja en el Acuerdo 1021, publicado hasta el diez de marzo). Acto seguido, tras un receso, se dio lugar a la comparecencia de los cuatro candidatos.

g) Finalizadas las comparecencias, en la misma sesión del Pleno del nueve de marzo de dos mil dieciocho, se sometió a votación por cédula la lista de aspirantes para elegir al fiscal general, obteniéndose una aprobación por 40 votos a favor de Gustavo Adolfo Guerrero Gutiérrez.¹² Consiguientemente, se designó a esa persona como fiscal general y se le tomó protesta (actos que se reflejaron en el Decreto 362 y el Acuerdo 1026, publicados el diez y doce de marzo de dos mil dieciocho).

22. Atendiendo a estos hechos, como se adelantó, es patente que el acto reclamado ha dejado de surtir sus efectos al existir actos posteriores que generan, *necesariamente*, que dicha actuación del Ejecutivo carezca de una incidencia en el ordenamiento jurídico nuevoleonés, al haberse finalizado ya el procedimiento de designación del fiscal general del Estado.

¹² Véase, el acta de esa sesión de nueve de marzo de dos mil diecisiete: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/ACTA%20289%20SE.pdf.



23. Es cierto que esta pérdida de incidencia normativa del acto reclamado se debe a una actuación propia del Poder Legislativo actor y es ajena totalmente a la voluntad del demandado en la controversia. Sin embargo, el Poder Ejecutivo no cuestionó en el momento procesal oportuno ese acto realizado, válida o inválidamente, por el Poder Legislativo (sin que nos podamos pronunciar sobre ese aspecto al no ser nuestra materia).

24. Además, si bien en la citada **controversia constitucional 169/2017** (promovida por el Poder Ejecutivo de Nuevo León en contra del Legislativo y relacionada con este caso) se cuestionó en la demanda y ampliaciones la regulación normativa del procedimiento de nombramiento del fiscal general y la inminente designación del mismo; es notorio para este Tribunal Pleno que no se trata del mismo acto impugnado que ahora se analiza ni tampoco del referido acto del Legislativo que tuvo a no tener por válido el oficio 189-A/2018 (que implique que los efectos del acto hoy reclamado necesariamente se condicionen a lo que suceda en esa controversia).

25. En su caso, es en ese otro procedimiento donde cabría verificar la regularidad competencial del procedimiento de designación del fiscal y si su designación final, tal como fue planteada como acto inminente, puede o no ser examinada a partir de una acción de controversia constitucional promovida por el propio Ejecutivo Estatal.

VII. DECISIÓN

26. En consecuencia, al actualizarse la causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19, en relación con el artículo 45, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, procede sobreseer en la presente controversia constitucional de conformidad con la fracción II del artículo 20 del propio ordenamiento legal.

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; por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de diez de septiembre de dos mil veinte previo aviso a la presidencia.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia de rubros: "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.", "DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA." y "DIVISIÓN DE PODERES A NIVEL LOCAL. DICHO PRINCIPIO SE TRANSGREDE SI CON MOTIVO DE LA DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES ESTABLECIDAS POR EL LEGISLADOR, SE PROVOCA UN DEFICIENTE O INCORRECTO DESEMPEÑO DE UNO DE LOS PODERES DE LA ENTIDAD FEDERATIVA RESPECTIVA." citadas en esta sentencia, aparecen publicadas con las claves P./J. 80/2004, P./J. 78/2009 y P./J. 111/2009 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XX, septiembre de 2004, página 1122; XXX, julio de 2009, página 1540; y XXX, diciembre de 2009, página 1242, con números de registro digital: 180648, 166964 y 165811, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 25 de marzo de 2022 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de marzo de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA DETERMINAR LA OPORTUNIDAD, LA FE DE ERRATAS NO CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO, AL SER ÚNICAMENTE UNA HERRAMIENTA LEGISLATIVA PARA CORREGIR ERRORES EN LA PUBLICACIÓN ORIGINARIA DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA (LEY NÚMERO 132, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE LA HEROICA NOGALES, SONORA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020, CUYO TEXTO FUE CORREGIDO MEDIANTE FE DE ERRATAS, PUBLICADA EN EL MEDIO DE DIFUSIÓN OFICIAL LOCAL EL 20 DE FEBRERO DE 2020).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANÁLISIS DE LA NORMA IMPUGNADA CUANDO CON POSTERIORIDAD SE CORRIGE A TRAVÉS DE UNA FE DE ERRATAS (LEY NÚMERO 132, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE LA HEROICA NOGALES, SONORA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020, CUYO TEXTO FUE CORREGIDO MEDIANTE FE DE ERRATAS, PUBLICADA EN EL MEDIO DE DIFUSIÓN OFICIAL LOCAL EL 20 DE FEBRERO DE 2020).

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

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA SU PROMOCIÓN RECAE TANTO EN LOS PRESIDENTES MUNICIPALES COMO EN LOS SÍNDICOS DE LOS AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO DE SONORA [ARTÍCULOS 61, FRACCIÓN III, INCISO K), 64 Y 70, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE SONORA].

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



VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE SONORA PUEDE SER REPRESENTADO EN JUICIO POR EL SUBSECRETARIO DE LO CONTENCIOSO DE LA SECRETARÍA DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO LOCAL (ARTÍCULOS 23 BIS, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO DE SONORA, 9, FRACCIONES XI Y XII, Y 10, FRACCIONES I, II Y X, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO DE LA ENTIDAD FEDERATIVA REFERIDA).

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE SONORA PUEDE SER REPRESENTADO EN JUICIO POR EL PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DE DICHO ÓRGANO.

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN GENERAL, SINO ÚNICAMENTE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES (LEY NÚMERO 132, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE LA HEROICA NOGALES, SONORA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020).

IX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE SONORA. EL HECHO DE QUE LA NORMA IMPUGNADA NO HUBIERE SIDO DISCUTIDA EN LO GENERAL, NO ACTUALIZA UNA VIOLACIÓN A DICHO PROCEDIMIENTO, PUES AL REMITIRSE EL DICTAMEN FUE CONSIDERADO COMO "URGENTE Y OBVIA RESOLUCIÓN", Y LAS RESERVAS PUEDEN SER PRESENTADAS EN EL TRANCURSO DE LA DISCUSIÓN EN LO PARTICULAR (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL QUE DERIVÓ LA LEY NÚMERO 132, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE LA HEROICA NOGALES, SONORA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020, PUBLICADA EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA DE FECHA 27 DE DICIEMBRE DE 2019).

X. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE SONORA. EL HECHO DE QUE LA VOTACIÓN DE LA LEY IMPUGNADA HAYA SIDO DE FORMA



ECONÓMICA Y NO NOMINAL, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN FORMAL A DICHO PROCEDIMIENTO QUE NOTIENE POTENCIAL INVALIDANTE, YA QUE NO TRASCENDIÓ DE MANERA FUNDAMENTAL AL CONTENIDO DE LA LEGISLACIÓN COMBATIDA (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL QUE DERIVÓ LA LEY NÚMERO 132, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE LA HEROICA NOGALES, SONORA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2020, PUBLICADA EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA DE FECHA 27 DE DICIEMBRE DE 2019).

XI. LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO Y LA EXISTENCIA Y GRADO DE MOTIVACIÓN EN LA INICIATIVA PRESENTADA POR ÉSTE, SON PARÁMETROS PARA EVALUAR LA MOTIVACIÓN ADECUADA EXIGIBLE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES CUANDO SE APARTAN DE LAS PROPUESTAS MUNICIPALES.

XII. LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES. LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, AL MODIFICAR O DENEGAR LA PROPUESTA DE INICIATIVA DE LEY PRESENTADA POR LOS MUNICIPIOS, ESTÁN OBLIGADAS A MOTIVAR RACIONALMENTE LOS CAMBIOS REALIZADOS A LA PROPUESTA ORIGINAL CON LOS ELEMENTOS QUE APORTE EL MUNICIPIO.

XIII. HACIENDA MUNICIPAL. LA FACULTAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ES UNA POTESTAD TRIBUTARIA COMPARTIDA ENTRE LOS MUNICIPIOS Y LOS CONGRESOS LOCALES.

XIV. HACIENDA MUNICIPAL. LA POTESTAD TRIBUTARIA COMPARTIDA REGULADA EN EL PÁRRAFO PENÚLTIMO DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL OPERA, INCLUSO, RESPECTO DE LAS PROPUESTAS DE CUOTAS Y TARIFAS QUE REALICEN LOS AYUNTAMIENTOS EN RELACIÓN CON LOS DERECHOS POR SERVICIOS MUNICIPALES.

XV. LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES. LA PROPUESTA REALIZADA POR LOS MUNICIPIOS A LAS LEGISLATURAS LOCALES PARA SU ELABORACIÓN GOZA DE VINCULATORIEDAD DIALÉCTICA.



XVI. HACIENDA MUNICIPAL. EL PRINCIPIO DE MOTIVACIÓN OBJETIVA Y RAZONABLE CONSTITUYE UN LÍMITE A LA LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN TRIBUTARIA POR PARTE DEL LEGISLADOR Y UNA CONCRECIÓN DE LA FACULTAD DE INICIATIVA EN MATERIA DE INGRESOS RECONOCIDA A LOS MUNICIPIOS.

XVII. HACIENDA MUNICIPAL DE NOGALES, SONORA. LA OMISIÓN DE LA LEGISLATURA LOCAL DE CUMPLIR CON UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE PARA MOTIVAR EL DISTANCIAMIENTO ENTRE LA PROPUESTA PRESENTADA POR UN MUNICIPIO Y LA APROBADA POR EL CONGRESO DEL ESTADO, TRANSGREDE EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DE LO DETERMINADO POR EL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE SONORA, EN RELACIÓN CON LOS ARTÍCULOS 101, 104 Y 105 DE LA INICIATIVA PRESENTADA POR EL MUNICIPIO ACTOR RESPECTO DE LA LEY NÚMERO 132, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE LA HEROICA NOGALES, SONORA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020, PUBLICADA EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE DICIEMBRE DE 2019).

XVIII. HACIENDA MUNICIPAL DE NOGALES, SONORA. LA OMISIÓN DE LA LEGISLATURA LOCAL DE MODIFICAR EL IMPORTE TOTAL DEL PRESUPUESTO A PESAR DE LA ELIMINACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 101, 104 Y 105 DE LA INICIATIVA DE LA LEY DE INGRESOS PRESENTADA POR EL MUNICIPIO ACTOR, RESULTA INCONGRUENTE CON LO QUE EFECTIVAMENTE PODRÁ RECIBIR EL MUNICIPIO [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 201, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CON UN IMPORTE DE \$1,538,826,114 (MIL QUINIENTOS TREINTA Y OCHO MILLONES OCHOCIENTOS VEINTISÉIS MIL CIENTO CATORCE PESOS 00/100, M.N.)." DE LA LEY NÚMERO 132, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE LA HEROICA NOGALES, SONORA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020, PUBLICADA EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE DICIEMBRE DE 2019].

XIX. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS



RESOLUTIVOS Y VINCULA AL CONGRESO DEL ESTADO DE SONORA PARA QUE DENTRO DE UN PLAZO DE TREINTA DÍAS NATURALES LEGISLE PARA SUBSANAR EL VICIO ADVERTIDO Y SE PRONUNCIE DE MANERA MOTIVADA, RAZONADA, OBJETIVA Y CONGRUENTE RESPECTO DE LA PROPUESTA DE LOS ARTÍCULOS 101, 104 Y 105 DE LA INICIATIVA PRESENTADA POR EL MUNICIPIO ACTOR RESPECTO DE LA LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DE NOGALES (INVALIDEZ DE LO DETERMINADO POR EL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE SONORA, EN RELACIÓN CON LOS ARTÍCULOS 101, 104 Y 105 DE LA INICIATIVA PRESENTADA POR EL MUNICIPIO ACTOR RESPECTO DE LA LEY NÚMERO 132, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE LA HEROICA NOGALES, SONORA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020, PUBLICADA EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE DICIEMBRE DE 2019).

XX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 201, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CON UN IMPORTE DE \$1,538,826,114 (MIL QUINIENTOS TREINTA Y OCHO MILLONES OCHOCIENTOS VEINTISÉIS MIL CIENTO CATORCE PESOS 00/100 M.N.)." DE LA LEY NÚMERO 132, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE LA HEROICA NOGALES, SONORA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020].

XXI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA IMPUGNADA POR UN MUNICIPIO SURTE EFECTOS RESPECTO DE LAS CONTRIBUCIONES QUE NO SE HAYAN CAUSADO A LA FECHA DE LA NOTIFICACIÓN DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS DE LA PRESENTE SENTENCIA [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 201, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CON UN IMPORTE DE \$1,538,826,114 (MIL QUINIENTOS TREINTA Y OCHO MILLONES OCHOCIENTOS VEINTISÉIS MIL CIENTO CATORCE PESOS 00/100 M.N.)." DE LA LEY NÚMERO 132, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE LA HEROICA NOGALES, SONORA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020].



XXII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO DEL ESTADO DE SONORA PARA QUE NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS DECLARADAS INVÁLIDAS [INVALIDEZ DE LO DETERMINADO POR EL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE SONORA, EN RELACIÓN CON LOS ARTÍCULOS 101, 104 Y 105 DE LA INICIATIVA PRESENTADA POR EL MUNICIPIO ACTOR RESPECTO DE LA LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE LA HEROICA NOGALES Y DEL ARTÍCULO 201, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CON UN IMPORTE DE \$1,538´826,114 (MIL QUINIENTOS TREINTA Y OCHO MILLONES OCHOCIENTOS VEINTISÉIS MIL CIENTO CATORCE PESOS 00/100 M.N.)."DE LA LEY NÚMERO 132, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE LA HEROICA NOGALES, SONORA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 23/2020. MUNICIPIO DE NOGALES, SONORA. 8 DE DICIEMBRE DE 2020. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: ALEJANDRO CASTAÑÓN RAMÍREZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al ocho de diciembre de dos mil veinte.

**VISTOS; y,
RESULTANDO:**

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, poder demandado y acto impugnado.** Por escrito presentado el trece de febrero de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jesús Antonio Pujol Irastorza, en su carácter de presidente Municipal de Nogales, Sonora, Jorge Jaúregui Lewis, en su carácter de secretario del Ayuntamiento de Municipio de Nogales, Sonora, y Julia Patricia Angulo Solís, en su carácter de síndico del Ayuntamiento de Municipio de Nogales, Sonora, promovieron controversia constitucional, en la que solicitaron la invalidez de los actos emitidos por las autoridades siguientes:



Entidad, poder u órganos demandados:

- Poder Legislativo del Estado de Sonora.
- Poder Ejecutivo del Estado de Sonora.

Actos cuya invalidez se demanda:

• La invalidez de los actos que conforman el procedimiento legislativo mediante el cual se aprobó, sancionó, promulgó y publicó la Ley Número 132, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la Heroica Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

SEGUNDO.—**Antecedentes.** La parte actora señaló como hechos relevantes los siguientes:

• El Ayuntamiento de Nogales, Sonora, en ejercicio de sus atribuciones preparó y presentó en seno y para discusión y eventual aprobación, el proyecto de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos para el Municipio de Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, el cual fue aprobado en sesión de veintinueve de noviembre de dos mil diecinueve, en la que se ordenó remitirlo a la Legislatura Local, para el trámite de aprobación.

• El veintinueve de noviembre de dos mil diecinueve, mediante oficio número PM 1108/11/201, se remitió la iniciativa de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos para el Municipio de Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, al Congreso Local, la cual se tuvo por recibida ese mismo día.

• La iniciativa de ley mencionada se turnó a la Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales del Congreso Local, para su revisión, y en su caso, de considerarlo legalmente procedente, emitir el dictamen correspondiente.

• La Comisión de Presupuesto y Asuntos Municipales del Congreso Local, emitió el dictamen correspondiente, según se infiere del texto de la Gaceta Parlamentaria del propio órgano legislativo, correspondiente a veintidós de diciembre de dos mil diecinueve.



- El veinticuatro de diciembre se programó la discusión legislativa de la Ley Número 132, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la Heroica Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, sesión en la que se aprobó en lo general y sólo suscitó con efectos en la misma, el contenido de los artículos 101, 104 y 105 del texto dictaminado, se realizó el proceso de votación económica, en la cual no se aprobó el contenido de dichos numerales de la iniciativa.

- Una vez aprobada la iniciativa, se remitió al Poder Ejecutivo para su publicación, lo cual se realizó mediante Boletín Oficial de Gobierno del Estado de Sonora, en la edición especial de veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** En su único concepto de invalidez, la parte actora formuló las siguientes consideraciones:

Sostiene que es inconstitucional la Ley Número 132, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la Heroica Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Refiere que el proyecto de Ley de Ingresos en cita, fue materia de dictamen de la Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales del Congreso Local, quien llevó a cabo un análisis, estudio y ponderación del contenido del proyecto recibido.

Manifiesta que la Ley 119 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la Heroica Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, comprendió los conceptos fiscales contenidos en sus artículos 101, 103, 104 y 105, que corresponden básicamente a las previsiones fiscales para el pago de los derechos que como contribuciones fiscales deben enterar las personas que solicitan las contraprestaciones de servicios públicos que son señaladas en tales apartados.

Aduce que esos mismos conceptos los encontramos presentes en los artículos 101, 103, 104 y 105 del proyecto de la nueva Ley de Ingresos para



dos mil veinte, adaptados a las nuevas condiciones de toda índole que en este nuevo año fiscal enfrenta el Municipio de Nogales, para la debida prestación de dichos servicios, entre ellos, el costo que le representa otorgarlos y, en general, las circunstancias derivadas de las características específicas de cada servicio, vinculadas en el texto de dichas contribuciones, sustentadas de origen desde la propia iniciativa aprobada por el Cabildo y posteriormente aprobada por la Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales del propio Congreso Local competente.

Precisa que turnado al Pleno del Congreso Local, el proyecto de Ley de Ingresos en estudio, en sesión extraordinaria de veinticuatro de diciembre de dos mil diecinueve, dentro del proceso legislativo necesario para decidir sobre la aprobación de la ley, inició la discusión, y sometida a votación económica, fue aprobado en lo general el proyecto, de conformidad con el dictamen propuesto por la comisión del Congreso Local.

Aduce que posteriormente se procedió al análisis y discusión del proyecto de Ley de Ingresos que nos ocupa y de manera previa a someterla al procedimiento de votación que legalmente prevé el marco normativo de dicha entidad legislativa, destaca la intervención autorizada del diputado Gildardo Real Ramírez, quien en uso de la voz hizo referencia a las previsiones sobre impuesto predial que contenía el proyecto y destacó el punto de acuerdo de no aumentar esta contribución inmobiliaria para este año a no más del diez por ciento; sin embargo, no existió conclusión alguna en su argumento, ni fueron materia de votación sus referencias en este sentido y, por tanto, no influyeron en las normas sobre impuesto predial finalmente aprobadas en la Ley 132, publicada en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado, que parcialmente es objeto de la demanda constitucional.

Manifiesta que es de destacar la mención del diputado Gildardo Real Ramírez respecto al acuerdo de la Cámara para no aumentar el impuesto predial más allá del diez por ciento para este año, porque dicha mención la aplicó en su exposición con los porcentajes propuestos para el pago de derechos contenidos en los artículos 101, 104 y 105 del proyecto dictaminado por la Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales del propio Congreso Local y



que fue publicado en la Gaceta Parlamentaria de veintidós de diciembre de dos mil diecinueve, cuando simplemente las contribuciones inmobiliarias son distintas como impuestos a las contribuciones que se perciben por contraprestaciones proporcionadas por la autoridad municipal, que son derechos; distinción que no fue atendida en cuanto a los parámetros legales y bases que sustentan cada una de ellas y la ley distingue precisamente por tal diversidad.

Afirma, que las consideraciones del diputado Gildardo Real Ramírez, expuestas al Pleno del Congreso Local se circunscribieron al texto y contenido de los artículos 101, 104 y 105 del proyecto dictaminado, no sin antes argumentar sobre las características de toda norma tributaria de proporcionalidad, equidad y racionalidad; sin embargo, de la propia exposición oral que realizó y que se ofrece como medio de prueba, se puede advertir que el legislador sólo se limitó a expresar tales atributos que deben llevar las normas, pretendiendo descalificar la aprobación previa dictaminada, sin proporcionar elementos fácticos y jurídicos que justificaran tal descalificación y sin llevar a cabo un análisis lógico, legal y congruente, con las expresadas como sustento del proyecto de iniciativa de Ley de Ingresos para dos mil veinte, aprobada por el Ayuntamiento de Nogales, Sonora, remitida en los términos ya señalados al Congreso Local y recibida por éste, turnada a la comisión de referencia y a quien se encomendó dictaminarla legalmente como lo hizo de conformidad con el contenido de la publicación que aparece en la Gaceta Parlamentaria de esa Legislatura.

Insiste en que es de destacar la locución del diputado Gildardo Real Ramírez, pues de conformidad con ella se sometió a votación el proyecto en lo particular, y consideró aumentos desconsiderados en los costos de los servicios previstos en los numerales por él contradichos; pues para él, no es admisible probar los conceptos previstos en dichos artículos en cuanto a su costo; sin embargo, nunca alude a la prestación misma y a la necesidad de la ciudadanía de obtenerlos como contraprestación al pago de un derecho, con sus características; sólo se concentra en el mero costo que advierte, seguramente –aduce– sus expresiones nacen de un análisis precipitado que no tomó en consideración otras cuestiones propias del texto y la diversidad de los servicios descritos en



tales apartados objetados e incluso, en su apresurada apreciación llegó a la confusión injusta para el Ayuntamiento de Nogales, para la Comisión de Presupuesto y Asuntos Municipales del propio Congreso Local que dictaminó y para el propio cuerpo legislativo, de tratar de aplicar un criterio adoptado de acuerdo a su discurso, de no autorizar aumentos a más de diez por ciento para este año, como base para desestimar los importes del costo de los servicios contenidos en los artículos 101, 103, 104 y 105 del proyecto de Ley de Ingresos autorizado en lo general.

Sostiene que la Ley de Ingresos referida, a pesar de que los argumentos del diputado Gildardo Real Ramírez, se enfocaron ilegalmente por falta de motivación suficiente, en el supuesto "gran aumento" en el importe de los derechos que se pretendían regular de esa manera de acuerdo al texto de los artículos 101, 103, 104 y 105, que fue propuesta municipal y aprobada en el dictamen de Comisión de Congreso del Estado de referencia; sencillamente fueron borrados, eliminados.

Refiere que tal acción fue ilegal y violatoria de la esfera jurídica, no sólo de la administración municipal de Nogales, Sonora, sino de la ciudadanía del Municipio de Nogales; pero además de la propia regulación del procedimiento legislativo del mismo Congreso del Estado y su comisión encargada de la elaboración y presentación del dictamen de dicho proyecto de ley.

Afirma que sometida al Pleno del Congreso, la iniciativa fue materia de discusión, y aprobada en lo general, que por intervención del diputado Gildardo Real Ramírez, se anotó su objeción al contenido de los artículos 101, 104 y 105 de la iniciativa propuesta; que las razones que adujo tienen que ver con racionalidad, proporcionalidad y aumento excesivo del importe de los derechos previstos para la prestación de los servicios a que se referían tales preceptos.

Sin embargo, aduce que el mencionado diputado al emitir sus pronunciamientos en uso de la palabra, en su discurso contradictor, dirigiéndose a sus pares, sólo anunció un concepto de objeción (el porcentaje de aumento del costo previsto como compensación al Municipio de Nogales, Sonora, por la prestación de los servicios a que se refieren los numerales en discusión en lo particular), nunca hizo referencia a otras características de las normas tributa-



rias referidas y omitió, en forma clara, vincular su argumento opositor a la amplia exposición de motivos, argumentos y consideraciones, sobre todo de orden fáctico, además de legal, que anunció la administración municipal de Nogales, Sonora, en la propuesta dirigida al Congreso y tampoco refutó de manera puntal los motivos y argumentos por los cuales la Comisión legislativa encargada de emitir el dictamen en cuestión, anotó en el texto del mismo.

Por otra parte, manifiesta que con la votación general y particular de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos para el Municipio en el año dos mil veinte, se violentó sin justificación alguna ni dispensa acordada, el contenido de los artículos 136, 139 Bis, 139 Bis 1 y 139 Bis 2 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Sonora.

Asegura que tan se incumplió con el procedimiento que rige esa parte del proceso legislativo, que aun cuando del texto de estos preceptos se infiere que legalmente en esa sesión debería haberse votado de manera nominal, pero de la propia grabación en vivo que aduce ofrece como prueba y es parte de los archivos del Congreso del Estado, se acredita que se llevó a cabo ese proceso por una votación económica que es una manera distinta de la prevista legalmente en el artículo 139 Bis 2 de Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, lo que destaca como una violación de forma en la que incluso participa quien fungía como presidenta de esa entidad legislativa, al solicitar incluso que así se expresara el sentido del voto, siendo grave que dicha autoridad incurriera en tal transgresión, por el órgano que representa y el ejemplo a la sociedad que representa, para el cumplimiento irrestricto de la ley y máxime cuando no existe motivo o justificación alguna para ese desapego.

Refiere que con la votación general y particular de la Ley Número 132, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la Heroica Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, se transgredió el contenido de los artículos 139, 139 Bis, 139 Bis (sic) y 139 Bis 1 y 139 Bis 2 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, pues en esa sesión se debió haber votado de manera nominal; y sin embargo, se realizó por una votación económica.



Luego, aduce que el Ayuntamiento del Municipio de Nogales tiene la facultad de intervenir vía reglamentaria como es el caso de las Leyes de Ingresos anuales, dado su objeto y disposiciones que atribuyen a la facultad municipal de percibir por la prestación de los servicios a que se refieren dichos numerales.

Considera que resulta grave sustentar un criterio de oposición a un proyecto de ley, bajo el argumento de que existió un "acuerdo" tomado, quizá en sentido político o electorero o sujeto a caprichos de clase e intenciones que pudieran ser oscuras, pues no pueden conocerse ante la falta de precisión e identificación de esa supuesta regla en que ocurre el orador.

Además, manifiesta que advirtió la ausencia de apoyo a las afirmaciones del diputado, pues no realizó ninguna motivación que sirviera de argumento, ni dio lectura a un supuesto documento que estaba por imprimirse para ese uso de la voz, pues no consta que haya llegado, ni que fuera oportuno, pues el momento adecuado para ello era el día anterior, conforme lo señala el artículo 139 de la Ley Orgánica de esa Cámara, ni siquiera que hubiera dado lectura a tal escrito.

Finalmente, se duele de que a pesar de que eliminaron de la propuesta de la Ley de Ingresos del Municipio de Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veinte los artículos 101, 103, 104 y 105, así como sus conceptos, se mantuvo el importe total del presupuesto propuesto en la iniciativa y aprobado por la Comisión de Presupuesto y Asuntos Municipales del propio Congreso Local.

En su concepto de invalidez realiza en síntesis las siguientes conclusiones:

1. Sostiene que se actualizó una desatención legal de la iniciativa de la Ley de Ingresos, al no tomar en cuenta el Pleno del Congreso del Estado, ni atender los argumentos, consideraciones y motivos que esa administración municipal hizo en su proyecto enviado al Congreso del Estado, ni atender el dictamen que formuló legalmente la Comisión del Congreso a quien se encomendó tal función, puesto que nunca fue objeto de análisis por ese alto órgano de gobierno



legislativo, ni de la más mínima consideración o ponderación, lo que significa una grave omisión, simplemente –aduce– se eliminaron los artículos 101, 103, 104 y 105 del proyecto de la Ley Número 132 de Ingresos del Municipio de Nogales, Sonora, el ejercicio fiscal dos mil veinte.

2. El Pleno del Congreso del Estado permitió que el diputado Gildardo Real Ramírez planteara su propuesta de eliminación de los citados preceptos, sin argumentos legales y fundamentos para desestimarlos, transgrediendo el principio de legalidad.

Sostiene que en la propuesta al Pleno que oralmente realizó el mencionado diputado, no existió motivación legal, al no brindar argumentos y consideraciones que la sustenten para eliminar los artículos 101, 104 y 105 del proyecto, incluso en su propuesta no se contiene la eliminación del artículo 103; y sin embargo, el mismo también fue eliminado.

3. Manifiesta que con la eliminación de los artículos deja a la ciudadanía sin acceso a las contraprestaciones por servicios públicos contenidos en los mismos, al no estar en la ley y además sin que el Municipio pueda recaudar las contribuciones derivadas de esos servicios.

Además, se duele de que a pesar de que eliminaron de la propuesta de la Ley de Ingresos del Municipio de Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veinte, los artículos 101, 103, 104 y 105, así como sus conceptos, se mantuvo el importe total del presupuesto propuesto en la iniciativa y aprobado por la Comisión de Presupuesto y Asuntos Municipales del propio Congreso Local.

5. Refiere que existieron violaciones de forma en el desarrollo del proceso legislativo, a saber:

a) Al entrar al análisis particular de los artículos objeto de reserva, el diputado Gildardo Real Ramírez no había presentado la moción o solicitud de intervención ante la mesa directiva con anticipación, como lo establece el artículo 139 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora.



b) Se incumplió sin justificación alguna el contenido de los artículos 139, 139 Bis, 139 Bis 1 y 139 Bis 2 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, puesto que la votación debió ser nominal; y sin embargo se realizó de forma económica, con la cual se eliminaron los artículos 101, 104 y 105 del proyecto.

CUARTO.—**Trámite de la controversia.** Por proveído de dieciocho de febrero de dos mil veinte, el Ministro presidente de este Alto Tribunal acordó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el expediente 23/2020, y ordenó se turnara al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, como instructor del procedimiento.

Mediante diverso proveído dictado el día siguiente por el Ministro instructor, se admitió a trámite la demanda, se tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sonora, se ordenó su emplazamiento para que formularan la contestación correspondiente y, finalmente, se ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que en su caso manifestaran lo que consideraran conducente, además, ordenó que en cuanto a la solicitud de suspensión realizada por los promoventes, se formara el cuaderno incidental respectivo, con copia certificada del escrito de cuenta.

QUINTO.—**Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora.** Por escrito recibido el siete de agosto de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Cruz Orozco López, subsecretario de lo Contencioso de la Secretaría de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, en su carácter de representante legal del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, dio contestación a la demanda entablada en su contra, en la que en síntesis, sostuvo lo siguiente:

En cuanto a la procedencia de la controversia constitucional planteada, sostuvo que se actualiza la causal de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción VI y 20, fracción II, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Refirió que en el caso no se agotó la vía legal existente para dirimir la contracción que plantean los accionantes, la cual se encuentra prevista en la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Sonora, en su artículo 166, tercer párrafo, fracción I, que prevé como medio de solución de posibles contradicciones entre normas locales y ella, la controversia constitucional estatal, de la cual conocerá el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado.

Lo anterior, tomando en cuenta que del análisis de los conceptos de invalidez propuestos por los accionantes, no se advierte contradicción alguna entre la norma impugnada y la Constitución Federal, que se plantea, sí, una contradicción, pero única y exclusivamente con la Constitución Estatal.

Respecto del fondo del asunto, el Poder Ejecutivo Local refirió lo siguiente:

Manifiesta que el Poder Ejecutivo del Estado de Sonora procedió a la promulgación y publicación de las normas impugnadas, con lo cual dio cumplimiento a la obligación que sobre el particular le corresponde, conforme a los artículos 56, 57, 58 y 60 de la Constitución Política del Estado de Sonora.

Refiere que en el presente medio de control constitucional no se plantearon violaciones específicas atribuidas al Poder Ejecutivo del Estado de Sonora.

Sostiene que la parte actora no está atacando que la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Municipio de Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veinte no haya observado los ordenamientos jurídicos aplicables relativos al proceso de creación de normas, y mucho menos se combatió que la promulgación de éstas se hubiese efectuado de manera ilegal.

Así, refiere que en los conceptos de invalidez planteados por los accionantes se desprende que la litis planteada no se fija en cuanto a actos propios del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, entendiéndose por ello la participación que tuvo el mismo dentro del proceso de creación de las normas tildadas de inconstitucionales, pues de la observancia al escrito de demanda se advierte



que todos y cada uno, se dirigen a realizar argumentos en contra del procedimiento legislativo seguido dentro de la propia Cámara de Congreso del Estado de Sonora, y se centran en cuestiones relativas al debido seguimiento de las disposiciones reglamentarias de dicho recinto legislativo y del propio proceso legislativo, así como al presunto exceso de ejercicio de facultades por parte de los legisladores que lo integran y que aprobaron tales normas.

En ese sentido, manifiesta que aun cuando dentro del cuerpo de la controversia constitucional, se señaló como órgano de gobierno responsable al Poder Ejecutivo del Estado que colaboró con la emisión y promulgación de la leyes impugnadas, sólo obedeció a un requisito enmarcado por la ley de la materia, pero no así por atribuirse alguna ilegalidad a los actos que en su caso ejerció la gubernatura estatal.

Con base en lo anterior, considera que en todo caso, los conceptos de invalidez planteados resultan inoperantes en cuanto hace al Poder Ejecutivo, pues insiste en que en ninguno de los conceptos de invalidez se refieren a sus actuaciones dentro de la creación de la norma impugnada, siendo en todo caso el órgano legislativo el que se encuentra legitimado en lo pasivo, para realizar las manifestaciones que a su juicio sean aplicables al respecto.

Por otra parte, por lo que hace a la constitucionalidad de los artículos 101, 103, 104 y 105 de la iniciativa de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Municipio de Nogales, Sonora para el ejercicio fiscal dos mil veinte, sostiene lo siguiente:

Refiere que la ley materia de la presente controversia, cumple con los principios de fundamentación y motivación que todo acto legislativo debe contener en términos de lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución Federal y por las interpretaciones que de él ha hecho esta Suprema Corte, ya que la norma combatida fue aprobada por el órgano constitucionalmente facultado, que en la especie es el Poder Legislativo de Sonora, y además se cumplieron con todos los requisitos relativos a cada una de las fases del proceso legislativo, esto es, se presentó una iniciativa por quien está facultado a hacerla, se dictaminó, discutió y aprobó por el Congreso del Estado de Sonora, se promulgó por parte del



governador del Estado, se publicó en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado y, finalmente, entró en vigor el mismo día de su publicación.

Aduce que respecto de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos para el Municipio de Nogales, Sonora para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, la diputada presidenta del Congreso del Estado de Sonora, de conformidad con el artículo 134 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, una vez aprobada la dispensa de la primera y segunda lecturas, preguntó a la asamblea si algún diputado discutiría alguna Ley de Ingresos; que haciendo uso de la voz de conformidad con el precepto antes citado, el diputado Gildardo Real Ramírez, quien a su vez propone modificaciones a los artículos combatidos en el presente asunto; posterior a ello y siguiendo con lo que marca la legislación aplicable, en este caso la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, la diputada presidenta sometió a votación la versión original de la ley de la materia de la controversia en que se actúa, misma que fue rechazada por unanimidad, como podrá advertirse de la sesión de fecha veinticuatro de diciembre de dos mil diecinueve, por lo que una vez rechazada la versión original, se sometió a votación la propuesta realizada por el diputado Gildardo Real Ramírez, aprobándose con la mayoría de los diputados presentes con tres votos en contra, cumpliendo con dos terceras partes de los diputados presentes.

Manifiesta que la litis planteada no se fija en cuanto a actos propios del Poder Ejecutivo de Sonora, entendiéndose por ello, la participación que tuvo el mismo dentro del proceso de creación de la norma controvertida, pues de la observancia al escrito de demanda se advierte que se dirigen a realizar argumentos en contra del procedimiento legislativo seguido dentro de la propia Cámara del Congreso del Estado de Sonora, y se centran en cuestiones relativas al debido seguimiento de las disposiciones reglamentarias de dicho recinto legislativo y del propio proceso legislativo, así como al presunto exceso de ejercicio de facultades por parte de un diputado en específico.

Señala que el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto al proceso de fijación de las contribuciones, otorga a los Municipios la competencia constitucional para proponer las cuotas y tarifas, a través de la iniciativa de la Ley de Ingresos y, a las Legislaturas de los Estados, la de tomar la decisión final sobre los tributos municipales, al tener la atri-



bución de aprobar las Leyes de Ingresos de los Municipios, en específico los párrafos tercero y cuarto de la fracción IV del citado artículo.

En ese sentido considera que es ineficaz el concepto de invalidez, ya que en sesión extraordinaria de fecha veinticuatro de diciembre de dos mil diecinueve, el Pleno del Congreso del Estado observó las disposiciones que resultan aplicables al caso y, por ende, no transgredió disposición alguna que pudiera acarrear como consecuencia la invalidez del procedimiento legislativo del que derivó la norma impugnada.

Afirma que los diputados integrantes de la Sexagésima Segunda Legislatura del Estado de Sonora, tuvieron a bien aprobar la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Municipio de Nogales, Sonora para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, con fundamento en los artículos 126 y 127 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora; que el Pleno de Congreso del Estado al actualizarse el supuesto previsto en el artículo 128 de dicho ordenamiento, procedió a dispensar la primera y segunda lecturas del dictamen.

Considera que no asiste razón alguna a la parte actora en cuanto a que no se siguió el debido procedimiento legislativo establecido en Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, ya que del contenido del artículo 127 se puede advertir que en el mismo se señalan de manera expresa los supuestos por los cuales se podrá dispensar dicho trámite, resultando procedente la dispensa de segunda lectura del dictamen, toda vez que en términos de dicho numeral se establece que: "en los casos de urgencia notoria o de obvia resolución o cuando esté próximo a terminar un periodo de sesiones el pleno del Congreso del Estado podrá dispensar el trámite de segunda lectura".

Así, concluye que deviene ineficaz el concepto de invalidez, ya que en las relatadas circunstancias, y toda vez que como ya se demostró anteriormente, en sesión extraordinaria de fecha veinticuatro de diciembre de dos mil diecinueve, el Pleno del Congreso del Estado al actualizarse el supuesto previsto en el artículo 127 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, procedió a dispensar la segunda lectura del dictamen en cuestión, habiéndose observado las disposiciones que al caso resultan aplicables y, por ende, no se transgrede disposición alguna que pudiera acarrear como consecuencia la



invalidez del procedimiento legislativo del que derivó la norma impugnada y así habrá de considerarse por este Alto Tribunal.

SEXTO.—Contestación de la demanda del Poder Legislativo del Estado de Sonora. Por acuerdo de veintiuno de septiembre de dos mil veinte, se tuvo al presidente de la mesa directiva del Congreso de Sonora, en representación del Poder Legislativo del Estado de Sonora, contestando la demanda de controversia constitucional **de manera extemporánea.**

Lo anterior, en virtud de que el plazo de treinta días hábiles transcurrió del veintisiete de febrero al veintisiete de agosto de dos mil veinte y el escrito fue recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el dieciocho de septiembre del año en curso. De ahí que su presentación se considere fuera del término legal.

SÉPTIMO.—Opinión del fiscal general de la República. El fiscal general de la República se abstuvo de formular pedimento.

OCTAVO.—Audiencia. Agotado el trámite respectivo, el diecinueve 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 Federal, en la que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes, se hizo constar la asistencia de Uriel Francisco Durazo González, delegado del Municipio de Nogales, se relacionaron los alegatos, haciéndose constar su remisión por parte del subsecretario de lo contencioso de la Secretaría de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo de Sonora.

Cierre de la instrucción. Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el diecinueve de octubre de dos mil veinte, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por formulados los alegatos del Ejecutivo demandado y se puso el expediente en estado de resolución.



CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I, del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Municipio actor, y los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Sonora, en la que se hace necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

SEGUNDO.—**Precisión de los actos y normas impugnados.** Con fundamento en lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se procede a precisar los actos que son objeto de la controversia constitucional y a valorar las pruebas conducentes para tenerlos por demostrados.

Del análisis integral tanto de la demanda como de las constancias que obran en el expediente se desprende que lo efectivamente impugnado es el proceso legislativo mediante el cual se aprobó, sancionó, promulgó y publicó la Ley Número 132, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la Heroica Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, específicamente, se controvierte la no aprobación de la propuesta contenida en los artículos 101, 103, 104 y 105 en la citada iniciativa de ley de la Ley de Ingresos por parte del Ayuntamiento del Municipio de la Heroica Nogales.

Ahora bien, este Tribunal Pleno considera necesario precisar tanto el contenido de los artículos 101, 103, 104 y 105 propuestos en la iniciativa de ley de la Ley de Ingresos por parte del Ayuntamiento del Municipio de la Heroica Nogales, como lo dispuesto en la Ley 132, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la Heroica Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, publicada mediante Boletín Oficial edición especial, de fecha veintisiete de diciembre de dos mil veinte:



Propuesta del Ayuntamiento del Municipio de Nogales, Sonora, Ley de Ingresos 2020.	Ley 132, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la Heroica Nogales 2020, publicada mediante Boletín Oficial edición especial, de veintisiete de diciembre de dos mil veinte														
<p>"Artículo 101. Por los servicios catastrales prestados por el Ayuntamiento, se pagarán los derechos conforme a la siguiente base:</p> <p style="text-align: right;">"VUMAV</p> <table border="0"><tr><td data-bbox="160 563 494 670">"I. Por copias simples de antecedentes catastrales y documentos de archivo, por cada hoja</td><td data-bbox="522 563 573 584">1.62</td></tr><tr><td data-bbox="160 692 494 799">"II. Por certificación de copias de expedientes y documentos de archivo catastra, por cada hoja:</td><td data-bbox="522 692 573 713">1.67</td></tr><tr><td data-bbox="160 821 494 901">"III. Por expedición de certificados catastrales simples:</td><td data-bbox="522 821 573 842">1.46</td></tr><tr><td data-bbox="160 923 494 1030">"IV. Por expedición de copias de planos catastrales de población, por cada hoja:</td><td data-bbox="522 923 573 944">3.06</td></tr><tr><td data-bbox="160 1052 494 1133">"V. Por certificación de copias de cartografía catastral, por cada hoja:</td><td data-bbox="522 1052 573 1073">4.80</td></tr><tr><td data-bbox="160 1154 494 1262">"VI. Por expedición de copias simples de cartografía catastral, por cada predio:</td><td data-bbox="522 1154 573 1176">2.30</td></tr><tr><td data-bbox="160 1283 494 1390">"VII. Por asignación de clave catastral a lotes de terreno de fraccionamientos, por cada clave:</td><td data-bbox="522 1283 573 1305">1.16</td></tr></table>	"I. Por copias simples de antecedentes catastrales y documentos de archivo, por cada hoja	1.62	"II. Por certificación de copias de expedientes y documentos de archivo catastra, por cada hoja:	1.67	"III. Por expedición de certificados catastrales simples:	1.46	"IV. Por expedición de copias de planos catastrales de población, por cada hoja:	3.06	"V. Por certificación de copias de cartografía catastral, por cada hoja:	4.80	"VI. Por expedición de copias simples de cartografía catastral, por cada predio:	2.30	"VII. Por asignación de clave catastral a lotes de terreno de fraccionamientos, por cada clave:	1.16	<p>"Artículo 101. Por los servicios que presenten en la Dirección de Protección Civil Municipal, en relación con los conceptos siguientes:</p> <p>"I. Por proporcionar asesoría para el establecimiento de la Unidad Interna de Protección Civil que deberán contar los propietarios, poseedores, administradores o encargados de inmuebles o edificaciones que por su uso y destino concentren o reciban una afluencia masiva de personas o bien representen un riesgo de daños para la población. \$1,000.00</p> <p>"II. Por dictaminar y/o autorizar los programas internos de protección civil que deberán elaborar los propietarios, poseedores, administradores o encargados de inmuebles o edificaciones que por su uso y destino concentren o reciban una afluencia masiva de personas o bien representen un riesgo de daños para la población, por metro cuadrado de construcción.</p> <p style="text-align: right;">"VUMAV</p> <p>"a) Vivienda para cinco familias o más edificaciones con habitaciones colectivas para más de veinte personas .0377</p> <p>"b) Edificios públicos y salas de espectáculos .0377</p> <p>"c) Instituciones educativas. .0188</p>
"I. Por copias simples de antecedentes catastrales y documentos de archivo, por cada hoja	1.62														
"II. Por certificación de copias de expedientes y documentos de archivo catastra, por cada hoja:	1.67														
"III. Por expedición de certificados catastrales simples:	1.46														
"IV. Por expedición de copias de planos catastrales de población, por cada hoja:	3.06														
"V. Por certificación de copias de cartografía catastral, por cada hoja:	4.80														
"VI. Por expedición de copias simples de cartografía catastral, por cada predio:	2.30														
"VII. Por asignación de clave catastral a lotes de terreno de fraccionamientos, por cada clave:	1.16														



"VIII.	Por certificación del valor catastral y validación de datos en la manifestación de traslado de dominio, por cada certificación	1.60	"d) Hospitales, centros médicos, laboratorios, maternidades y puestos de socorro .0283 "e) Comercios. .0283 "f) Almacenes y bodegas .0377 "g) Industrias y talleres .0377 "h) Oficinas públicas o privadas. .0283 "i) Terminales terrestres, aéreas y marítimas .0377 "j) Granjas .0226 "k) Edificaciones para el almacenamiento, distribución o expendio de hidrocarburo .0566 "l) Centrales de correo, teléfonos, telégrafos, radio, televisión y sistema de microondas .0283 "Por los servicios que presenten en la Dirección de Protección Civil Municipal. En relación con los conceptos siguientes:
"IX.	Por expedición de certificados de no inscripción de bienes inmuebles:	2.70	
"X.	Por inscripción de manifestaciones y avisos catastrales (manifestaciones de inmuebles de obra, fusiones y subdivisiones):	1.11	
"XI.	Por expedición de certificados de no propiedad y otros, por cada uno:	1.49	
"XII.	Por expedición de certificados catastrales con medidas y colindancias:	3.79	
"XIII.	Por expedición de copias de cartografía rural por cada hoja:	6.90	
"XIV.	Por expedición de planos de predios rurales a escala convencional:	6.37	"III. Por la revalidación anual de los programas internos que deberán elaborar los propietarios, poseedores, administradores o encargados de inmuebles o edificaciones que por su uso y destino concentren o reciban una afluencia masiva de personas, o bien representen un riesgo de daños para la población. 37.7737 VUMAV.
"XV.	Por expedición de cartas geográficas para desarrollo, para uso particular, urbanas turísticas y de uso de suelo, por cada variante de información:	2.90	
"XV.	Por búsqueda de información solicitada por contribuyente y certificado catastral de propiedad:	1.67	"IV. Por dictámenes previos a la autorización de los programas internos de protección civil, que deberán elaborar los propietarios, poseedores, administradores o encargados de inmuebles o edificaciones que por su uso y destino concentren y reciban una afluencia masiva



"XVII. Por cartografía especial con manzana y predio de construcción sombrada:	3.38	de personas, o bien representen un riesgo de daños para la población. En los siguientes conceptos.
"XVIII. Por la rectificación de mensura y elaboración de certificado, por cada predio:	6.49	"VUMAV "a) Por los procedimientos para la colocación de señales. 5.6661
"XIX. Por actualización de valor catastral por registro de construcción y suelo a solicitud del contribuyente, por predio:	1.60	"b) Por los programas de mantenimiento. 9.4434 "c) Por los planes de contingencia por metro cuadrado, como sigue:
"XX. Por asignación de clave a lotes de terrenos por subdivisión, fusión o ventas particulares, por cada clave:	1.16	"1. Viviendas para cinco familias o más y edificaciones con habitaciones colectivas para más de veinte personas. .0377 "2. Edificios públicos y salas de espectáculos. .0377
"XXI. Por certificación de corrección de datos de la manifestación de traslado de dominio, por cada certificación	1.60	"3. Instituciones educativas. .0188 "4. Hospitales, centros médicos, laboratorios, maternidades y puestos de socorro. .0283
"XXII. Por certificación urgente del valor catastral y validación de datos de manifestación de traslado de dominio, por cada certificación."	7.68	"5. Comercios. .0283 "6. Almacenes y bodegas. .0377 "7. Industrias y talleres. .0377 "8. Oficinas públicas o privadas. .0283 "9. Terminales terrestres, aéreas y marítimas. .0377 "10. Granjas. .0226 "11. Edificaciones para el almacenamiento, distribución o expendio de hidrocarburos. .0226



"12. Centrales de correo, teléfonos, telégrafos, radio, televisión y sistema de microondas. .0283

"d) Por los sistemas de alertamiento. 5.666

"e) Diagnóstico de riesgo. 56.660

"f) Por la capacitación en materia de protección civil por un tiempo mínimo de 4 horas, como sigue:

"1. 10 personas. 226.6423

"2. 20 personas 453.2846

"3. 30 personas 679.9270

"g) Por la formación de brigadas internas de protección civil, como sigue:

"1. de 4 a 9 personas. 283.3028

"2. 10 personas 377.7372

"3. 20 personas 566.6058

"4. 30 personas 755.4744

"V. Por la autorización de diagnóstico de riesgo en materia de protección civil que deberá presentar las personas que pretendan construir inmuebles que por su uso y destino concentren o reciban una afluencia masiva de personas, o bien representen un riesgo de daños para la población. 56.6605

"VI. Dictamen para la emisión favorable por parte del presidente municipal, para el uso de sustancias explosivas en industrias y en los centros artesanales, como requisito para que la Secretaría de la Defensa Nacional otorgue el permiso correspondiente.



	"a) Campos de tiro y clubes de caza.	47.2171		
	"b) Instalaciones en que se realiza compra-venta de sustancias químicas.	56.6605		
	"c) Explotación minera o de bancos de cantera.	56.6605		
	"d) Industrias químicas.	56.6605		
	"e) Fábrica de elementos pirotécnicos.	56.6605		
	"f) Talleres de artificios pirotécnicos.	37.7737		
	"... "			
"Artículo 103.	Por los servicios en materia de control sanitario de animales domésticos que presten los centros anti-rábicos, se pagarán derechos conforme a las siguientes cuotas:		"Artículo 102.	Por los servicios en materia de control sanitario de animales domésticos que presten los centros anti-rábicos, se pagarán derechos conforme a las siguientes cuotas:
	"Veces la Unidad de Medida y actualización vigente			"Veces la Unidad de Medida y actualización vigente
"I.	Por no traer comprobante de vacuna antirrábica	1.55	"I.	Por no traer comprobante de vacuna antirrábica
"II.	Captura de perros en la vía pública, sueltos o sin correa:	5.17	"II.	Captura de perros en la vía pública, sueltos o sin correa:
"III.	Retención de mascotas:	2.07	"III.	Retención de mascotas:
"IV.	Por recepción de mascotas	2.00	"IV.	Por recepción de mascotas
"V.	Sacrificio y manejo de cuerpo	1.50	"V.	Sacrificio y manejo de cuerpo
"VI.	Esterilización de mascotas	1.24	"VI.	Esterilización de mascotas



"VII. Baños garrapaticidas	0.50	"VII. Baños garrapaticidas	0.50
"VIII. Aplicación de ivermectina	0.50"	"VIII. Aplicación de ivermectina	0.50"
<p>"Artículo 104. Los establecimientos mercantiles, pagarán los derechos conforme a la siguiente tabla, según el tamaño del establecimiento definido en el Reglamento que Regula la Apertura y Operación de Establecimientos Comerciales del Municipio de Nogales, Sonora:</p>		<p>Sin correlativo</p>	
<p>"I. Micro y pequeño:</p>			
		"VUMAV	
"a) Expedición de licencia anual de funcionamiento	10		
"b) Revalidación anual de la licencia	5		
"c) Cambio de domicilio	5		
"d) Cambio de propietario	5		
<p>"II. Mediano:</p>			
"a) Expedición de licencia anual de funcionamiento	30		
"b) Revalidación anual de la licencia	15		
"c) Cambio de domicilio	15		
"d) Cambio de propietario	15		
<p>"III. Grande:</p>			
"a) Expedición de licencia anual de funcionamiento	100		



"b) Revalidación anual de la licencia	50	Sin correlativo
"c) Cambio de domicilio	50	
"d) Cambio de propietario	50"	
"Artículo 105. Los establecimientos donde operen máquinas electrónicas de juego con sorteo de números y apuestas, pagarán los derechos conforme a la siguiente tabla:		
	"VUMAV	
"I. Expedición de licencia, permiso o autorización	30,000	
"II. Refrendo anual de la licencia, permiso o autorización	1,600	
"III. Cambio de domicilio	1,500	
"IV. Incremento por cada aparato	60	
"V. Permiso de funcionamiento por horario, anual	1,500	
"VI. Aportación anual para programas preventivos para la Ludopatía	1,500"	

Ahora bien, mediante Boletín Oficial del Estado de Sonora de veinte de febrero de dos mil veinte, se publicó una fe de erratas a la Ley Número 132 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de la Heroica Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veinte, publicada el veintisiete de diciembre de dos mil veinte, mediante la cual **se adicionó el artículo 101, al considerar que debió haberse incluido**, al haberse aprobado en sesión, por lo que al solventarse dicha situación **únicamente se recorrieron los artículos subsecuentes**, de ahí que los numerales impugnados quedaron de la siguiente manera:



<p>Ley 132, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la Heroica Nogales 2020, publicada mediante Boletín Oficial edición especial, veintisiete de diciembre de dos mil veinte.</p>	<p>Fe de erratas, publicada en el Boletín Oficial edición especial del Estado de Sonora el veinte de febrero de dos mil veinte.</p>																					
<p>"Artículo 101. Por los servicios que presenten en la Dirección de Protección Civil Municipal, en relación con los conceptos siguientes:</p> <p>"I. Por proporcionar asesoría para el establecimiento de la unidad interna de Protección Civil que deberán contar los propietarios, poseedores, administradores o encargados de inmuebles o edificaciones que por su uso y destino concentren o reciban una afluencia masiva de personas o bien representen un riesgo de daños para la población. \$1,000.00</p> <p>"II. Por dictaminar y/o autorizar los programas internos de protección civil que deberán elaborar los propietarios, poseedores, administradores o encargados de inmuebles o edificaciones que por su uso y destino concentren o reciban una afluencia masiva de personas o bien representen un riesgo de daños para la población, por metro cuadrado de construcción.</p> <p>"a) Vivienda para cinco familias o más edificaciones con habitaciones colectivas para más de veinte personas .0377</p> <p>"b) Edificios públicos y salas de espectáculos .0377</p> <p>"c) Instituciones educativas. .0188</p> <p>"d) Hospitales, centros médicos, laboratorios, maternidades y puestos de socorro. .0283</p>	<p>"Artículo 101. Por los servicios catastrales prestados por el Ayuntamiento, se pagarán los derechos conforme a la siguiente base:</p> <p style="text-align: right;">"VUMAV</p> <table border="0"> <tr> <td style="vertical-align: top;">"I.</td> <td style="vertical-align: top;">Por copias simples de antecedentes catastrales y documentos de archivo, por cada hoja:</td> <td style="vertical-align: top; text-align: right;">1.62</td> </tr> <tr> <td style="vertical-align: top;">"II.</td> <td style="vertical-align: top;">Por certificación de copias de expedientes y documentos de archivo catastral, por cada hoja:</td> <td style="vertical-align: top; text-align: right;">1.67</td> </tr> <tr> <td style="vertical-align: top;">"III.</td> <td style="vertical-align: top;">Por expedición de certificados catastrales simples:</td> <td style="vertical-align: top; text-align: right;">1.46</td> </tr> <tr> <td style="vertical-align: top;">"IV.</td> <td style="vertical-align: top;">Por expedición de copias de planos catastrales de población, por cada hoja:</td> <td style="vertical-align: top; text-align: right;">3.06</td> </tr> <tr> <td style="vertical-align: top;">"V.</td> <td style="vertical-align: top;">Por certificación de copias de cartografía catastral, por cada hoja:</td> <td style="vertical-align: top; text-align: right;">4.80</td> </tr> <tr> <td style="vertical-align: top;">"VI.</td> <td style="vertical-align: top;">Por expedición de copias simples de cartografía catastral, por cada predio:</td> <td style="vertical-align: top; text-align: right;">2.30</td> </tr> <tr> <td style="vertical-align: top;">"VII.</td> <td style="vertical-align: top;">Por asignación de clave catastral a lotes de terreno de fraccionamientos, por cada clave:</td> <td style="vertical-align: top; text-align: right;">1.16</td> </tr> </table>	"I.	Por copias simples de antecedentes catastrales y documentos de archivo, por cada hoja:	1.62	"II.	Por certificación de copias de expedientes y documentos de archivo catastral, por cada hoja:	1.67	"III.	Por expedición de certificados catastrales simples:	1.46	"IV.	Por expedición de copias de planos catastrales de población, por cada hoja:	3.06	"V.	Por certificación de copias de cartografía catastral, por cada hoja:	4.80	"VI.	Por expedición de copias simples de cartografía catastral, por cada predio:	2.30	"VII.	Por asignación de clave catastral a lotes de terreno de fraccionamientos, por cada clave:	1.16
"I.	Por copias simples de antecedentes catastrales y documentos de archivo, por cada hoja:	1.62																				
"II.	Por certificación de copias de expedientes y documentos de archivo catastral, por cada hoja:	1.67																				
"III.	Por expedición de certificados catastrales simples:	1.46																				
"IV.	Por expedición de copias de planos catastrales de población, por cada hoja:	3.06																				
"V.	Por certificación de copias de cartografía catastral, por cada hoja:	4.80																				
"VI.	Por expedición de copias simples de cartografía catastral, por cada predio:	2.30																				
"VII.	Por asignación de clave catastral a lotes de terreno de fraccionamientos, por cada clave:	1.16																				



"e) Comercios. .0283	"VIII. Por certificación del valor catastral y validación de datos en la manifestación de traslado de dominio, por cada certificación	1.60
"f) Almacenes y bodegas .0377		
"g) Industrias y talleres .0377		
"h) Oficinas públicas o privadas. .0283	"IX. Por expedición de certificados de no inscripción de bienes inmuebles:	2.70
"i) Terminales terrestres, aéreas y marítimas .0377		
"j) Granjas .0226	"X. Por inscripción de manifestaciones y avisos catastrales (manifestaciones de inmuebles de obra, fusiones y subdivisiones):	1.11
"k) Edificaciones para el almacenamiento, distribución o expendio de hidrocarburo .0566		
"l) Centrales de correo, teléfonos, telégrafos, radio, televisión y sistema de microondas .0283	"XI. Por expedición de certificados de no propiedad y otros, por cada uno:	1.49
"Por los servicios que presenten en la Dirección de Protección Civil Municipal. En relación con los conceptos siguientes:	"XII. Por expedición de certificados catastrales con medidas y colindancias:	3.79
"III. Por la revalidación anual de los programas internos que deberán elaborar los propietarios poseedores administradores o encargados de inmuebles o edificaciones que por su uso y destino concentren o reciban una afluencia masiva de personas, o bien representen un riesgo de daños para la población. 37.7737 VUMAV.	"XIII. Por expedición de copias de cartografía rural por cada hoja:	6.90
"IV. Por dictámenes previos a la autorización de los programas internos de protección civil, que deberán elaborar los propietarios, poseedores, administradores o encargados de inmuebles o edificaciones que por su uso y destino concentren y reciban una afluencia masiva de personas, o bien representen un riesgo de daños para la población. En los siguientes conceptos.	"XIV. Por expedición de planos de predios rurales a escala convencional:	6.37
	"XV. Por expedición de cartas geográficas para desarrollo, para uso particular, urbanas turísticas y de uso de suelo, por cada variante de información:	2.90
	"XVI. Por búsqueda de información solicitada por contribuyente y certificado catastral de propiedad:	1.67



	"VUMAV	"XVII. Por cartografía especial con manzana y predio de construcción sombrada:"	3.38
"a) Por los procedimientos para la colocación de señales.	5.6661		
"b) Por los programas de mantenimiento.	9.4434		
"c) Por los planes de contingencia por metro cuadrado, como sigue:			
"1. Viviendas para cinco familias o más y edificaciones con habitaciones colectivas para más de veinte personas.	.0377		
"2. Edificios públicos y salas de espectáculos.	.0377		
"3. Instituciones educativas.	.0188		
"4. Hospitales, centros médicos, laboratorios, maternidades y puestos de socorro.	.0283		
"5. Comercios.	.0283		
"6. Almacenes y bodegas.	.0377		
"7. Industrias y talleres.	.0377		
"8. Oficinas públicas o privadas.	.0283		
"9. Terminales terrestres, aéreas y marítimas.	.0377		
"10. Granjas.	.0226		
"11. Edificaciones para el almacenamiento, distribución o expendio de hidrocarburos.	.0226		
"12. Centrales de correo, teléfonos, telégrafos, radio, televisión y sistema de microondas.	.0283		



"d) Por los sistemas de alertamiento.	5.666
"e) Diagnóstico de riesgo.	56.660
"f) Por la capacitación en materia de protección civil por un tiempo mínimo de 4 horas, como sigue:	
"1. 10 personas.	226.6423
"2. 20 personas	453.2846
"3. 30 personas	679.9270
"g) Por la formación de brigadas internas de Protección Civil, como sigue:	
"1. de 4 a 9 personas.	283.3028
"2. 10 personas	377.7372
"3. 20 personas	566.6058
"4. 30 personas	755.4744
"V. Por la autorización de diagnóstico de riesgo en materia de protección civil que deberá presentar las personas que pretendan construir inmuebles que por su uso y destino concentren o reciban una afluencia masiva de personas, o bien representen un riesgo de daños para la población.	
	56.6605
"VI. Dictamen para la emisión favorable por parte del presidente municipal, para el uso de sustancias explosivas en industrias y en los centros artesanales, como requisito para que la Secretaría de la Defensa Nacional otorgue el permiso correspondiente.	
"a) Campos de tiro y clubes de caza.	47.2171



<p>"b) Instalaciones en que se realiza compra-venta de sustancias químicas. 56.6605</p>	
<p>"c) Explotación minera o de bancos de cantera. 56.6605</p>	
<p>"d) Industrias químicas. 56.6605</p>	
<p>"e) Fábrica de elementos pirotécnicos. 56.6605</p>	
<p>"f) Talleres de artificios pirotécnicos. 37.7737</p>	
<p>... "</p>	
	<p>"Artículo 102. Por los servicios que presenten en la Dirección de Protección Civil Municipal, en relación con los conceptos siguientes:</p>
	<p>"I. Por proporcionar asesoría para el establecimiento de la Unidad Interna de Protección Civil que deberán contar los propietarios, poseedores, administradores o encargados de inmuebles o edificaciones que por su uso y destino concentren o reciban una afluencia masiva de personas o bien representen un riesgo de daños para la población. \$1,000.00</p>
	<p>"II. Por dictaminar y/o autorizar los programas internos de protección civil que deberán elaborar los propietarios, poseedores, administradores o encargados de inmuebles o edificaciones que por su uso y destino concentren o reciban una afluencia masiva de personas o bien representen un riesgo de daños para la población, por metro cuadrado de construcción.</p>



"VUMAV

"a) Vivienda para cinco familias o más edificaciones con habitaciones colectivas para más de veinte personas .0377

"b) Edificios públicos y sala de espectáculos .0377

"c) Instituciones educativas. .0188

"d) Hospitales, centros médicos, laboratorios, maternidades y puestos de socorro .0283

"e) Comercios. .0283

"f) Almacenes y bodegas .0377

"g) Industrias y talleres .0377

"h) Oficinas públicas o privadas. .0283

"i) Terminales terrestres, aéreas y marítimas .0377

"j) Granjas .0226

"k) Edificaciones para el almacenamiento, distribución o expendio de hidrocarburo .0566

"l) Centrales de correo, teléfonos, telégrafos, radio, televisión y sistema de microondas .0283

"Por los servicios que presenten en la Dirección de Protección Civil Municipal. En relación con los conceptos siguientes:

"III. Por la revalidación anual de los programas internos que deberán elaborar los propietarios, poseedores, administradores o encargados de inmuebles o edificaciones que por su uso y destino



concentren o reciban una afluencia masiva de personas, o bien representen un riesgo de daños para la población. 37.7737
VUMAV.

"IV. Por dictámenes previos a la autorización de los programas internos de protección civil, que deberán elaborar los propietarios, poseedores, administradores o encargados de inmuebles o edificaciones que por su uso y destino concentren y reciban una afluencia masiva de personas, o bien representen un riesgo de daños para la población. En los siguientes conceptos.

"VUMAV

"a) Por los procedimientos para la colocación de señales. 5.6661

"b) Por los programas de mantenimiento. 9.4434

"c) Por los planes de contingencia por metro cuadrado, como sigue:

"1. Viviendas para cinco familias o más y edificaciones con habitaciones colectivas para más de veinte personas. .0377

"2. Edificios públicos y salas de espectáculo. .0377

"3. Instituciones educativas. .0188

"4. Hospitales, centros médicos, laboratorios, maternidades y puestos de socorro. .0283

"5. Comercios. .0283

"6. Almacenes y bodegas. .0377

"7. Industrias y talleres. .0377



"8. Oficinas públicas o privadas.	.0283
"9. Terminales terrestres, aéreas y marítimas.	.0377
"10. Granjas.	.0226
"11. Edificaciones para el almacenamiento, distribución o expendio de hidrocarburos.	.0226
"12. Centrales de correo, teléfonos, telégrafos, radio, televisión y sistema de microondas.	.0283
"d) Por los sistemas de alertamiento.	5.666
"e) Diagnóstico de riesgo.	56.660
"f) Por la capacitación en materia de protección civil por un tiempo mínimo de 4 horas, como sigue:	
"1. 10 personas.	226.6423
"2. 20 personas	453.2846
"3. 30 personas	679.9270
"g) Por la formación de brigadas internas de protección civil, como sigue:	
"1. de 4 a 9 personas.	283.3028
"2. 10 personas	377.7372
"3. 20 personas	566.6058
"4. 30 personas	755.4744
"V. Por la autorización de diagnóstico de riesgo en materia de protección civil que deberá presentar las personas que pretenden construir inmuebles que por su uso y	



	destino concentren o reciban una afluencia masiva de personas, o bien representen un riesgo de daños para la población. 56.6605
	"VI. Dictamen para la emisión favorable por parte del presidente municipal, para el uso de sustancias explosivas en industrias y en los centros artesanales, como requisito para que la Secretaría de la Defensa Nacional otorgue el permiso correspondiente.
	"a) Campos de tiro y clubes de caza. 47.2171
	"b) Instalaciones en que se realiza compraventa de sustancias químicas. 56.6605
	"c) Explotación minera o de bancos de cantera. 56.6605
	"d) Industrias químicas. 56.6605
	"e) Fábrica de elementos pirotécnicos. 56.6605
	"f) Talleres de artificios pirotécnicos. 37.7737
	"... "
<p>"Artículo 102. Por los servicios en materia de control sanitario de animales domésticos que presten los centros antirrábicos, se pagarán derechos conforme a las siguientes cuotas:</p> <p style="text-align: right;">"Veces la Unidad de Medida y actualización vigente</p>	<p>"Artículo 103. Por los servicios en materia de control sanitario de animales domésticos que presten los centros antirrábicos, se pagarán derechos conforme a las siguientes cuotas:</p> <p style="text-align: right;">"Veces la Unidad de Medida y actualización vigente</p>
<p>"I. Por no traer comprobante de vacuna antirrábica 1.55</p>	<p>"I. Por no traer comprobante de vacuna antirrábica 1.55</p>



"II.	Captura de perros en la vía pública, sueltos o sin correa:	5.17	"II.	Captura de perros en la vía pública, sueltos o sin correa:	5.17
"III.	Retención de mascotas:	2.07	"III.	Retención de mascotas:	2.07
"IV.	Por recepción de mascotas	2.00	"IV.	Por recepción de mascotas	2.00
"V.	Sacrificio y manejo de cuerpo	1.50	"V.	Sacrificio y manejo de cuerpo	1.50
"VI.	Esterilización de mascotas	1.24	"VI.	Esterilización de mascotas	1.24
"VII.	Baños garrapaticidas	0.50	"VII.	Baños garrapaticidas	0.50
"VIII.	Aplicación de ivermectina	0.50"	"VIII.	Aplicación de ivermectina	0.50"

Así, en atención a lo anterior, para realizar la comparación entre lo que lo que propuso el Municipio actor en su iniciativa de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Municipio de Nogales para el ejercicio dos mil veinte y lo aprobado por la Legislatura Local, se tomarán en consideración los artículos corregidos mediante la fe de erratas a la Ley Número 132, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la Heroica Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, publicada en el Boletín Oficial de fecha veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve.

En efecto, tal como lo sustentó este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la **acción de inconstitucionalidad 63/2012**, resuelta en sesión de once de noviembre de dos mil trece, y reiterado en la **acción de inconstitucionalidad 95/2020**, resuelta en sesión de veintidós de septiembre de dos mil veinte, la "fe de erratas" que se relaciona con la publicación de las normas jurídicas tiene como objeto salvar los errores que se contengan en la publicación de un documento, los cuales pueden constituir una corrección ortográfica, su legibilidad, la confusión de palabras o su redacción, dado que resultaría engorroso reponer todo el proceso de formación de una ley o de su reforma a fin de que se haga la corrección de una imprecisión de poca relevancia.



En los citados precedentes este Alto Tribunal concluyó que la utilización de la fe de erratas constituye una herramienta a la que puede acudir la técnica legislativa con el propósito de no restar eficacia a todo un proceso legislativo por suscitarse un error en la escritura o su impresión. Dejando claro que la fe de erratas no puede servir como un medio para corregir errores en las decisiones tomadas por el Congreso.

Asimismo, al resolver la controversia constitucional 94/2009, sostuvo que una fe de erratas únicamente puede corregir errores tipográficos, e inclusive, cuando haya una evidente divergencia o disonancia, entre lo que estableció o lo que se discutió en el procedimiento legislativo y lo que terminó siendo aprobado.

Tomando en consideración lo anterior, en el caso concreto, la fe de erratas fue emitida por la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora, quien tiene la facultad para ello de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora; con el objeto de subsanar un vicio de publicación, esto es, para plasmar la voluntad real del órgano legislativo, en virtud de que la Ley Número 132, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de la Heroica Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veinte, publicada en el Boletín Oficial de fecha veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve, no contenía un artículo 101 que debía haberse incluido al haber sido discutido, votado y aprobado así por el Congreso del Estado de Sonora.

Como se observa, en sesión extraordinaria celebrada el día veinticuatro de diciembre de dos mil diecinueve del Pleno de la "LXII Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Sonora", fue rechazado el dictamen emitido por la Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales de la Sexagésima Segunda Legislatura; sin embargo, en la misma sesión el diputado Gildardo Real Ramírez realizó una propuesta a diversos artículos, entre otros al artículo 101 de la Ley de Ingresos del Municipio de Nogales, Sonora, propuesta que fue aprobada.

Así, si la intención del Legislativo del Estado de Sonora fue establecer un artículo 101, en los términos discutidos, es dable estimar que la "fe de erratas" con la que se modificó el decreto hoy impugnado efectivamente fue efectuada con



la intención de corregir un error en la publicación y tiene como fin reivindicar la voluntad del legislativo, de ahí que las modificaciones realizadas deben tenerse debidamente realizadas, por lo que al agregarse un artículo a la Ley Número 132, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la Heroica Nogales, Sonora, la numeración de los artículos impugnados cambió.

TERCERO.—Oportunidad. Procede examinar si la demanda de controversia constitucional se presentó dentro del plazo legal, por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente.

El artículo 21, fracción II,¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que el plazo para la interposición de la demanda será, tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

En el caso, la Ley Número 132, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la Heroica Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, fue publicada en el Boletín Oficial de fecha veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve y, por tanto, el plazo de treinta días para impugnarlo inició el dos de enero de dos mil veinte y concluyó el catorce de febrero siguiente; de dicho plazo deben descontarse los días veintiocho y veintinueve de diciembre de dos mil diecinueve; cuatro, cinco, once, doce, dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis de enero, uno, dos, ocho y nueve, de febrero, todos de dos mil veinte, por tratarse de sábados y domingos; el treinta y treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, al ser parte del segundo periodo vacacional de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; así como, el uno de enero, cuatro y cinco de febrero de dos mil veinte, por ser inhábiles conforme a lo dispuesto por el artículos 19 de la Ley de Amparo; 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 74, fracciones I y II, de la Ley

¹ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será: ...

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



Federal del Trabajo y del Acuerdo General Número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Si la demanda de controversia constitucional fue presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación **el trece de febrero de dos mil veinte**, se concluye que su presentación fue **oportuna**.

CUARTO.—**Legitimación activa**. Por cuanto hace a la legitimación activa, debe tenerse presente que el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé, literalmente, lo siguiente:

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

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

"...

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

Por su parte, los artículos 10, fracción I y 11, primer párrafo, ambos de la ley reglamentaria de la materia señalan, expresamente, lo siguiente:

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

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."

"Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo



caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

De los preceptos legales reproducidos se desprende, sustancialmente, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, en relación con la constitucionalidad de sus actos, y tendrá el carácter de actor la entidad, poder, u órgano que la promueva, que deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

En el caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por Jesús Antonio Pujol Irastorza, en su carácter de presidente municipal de Nogales, Sonora, carácter que acreditó con la exhibición de la copia certificada de la Constancia de Mayoría de la Elección Constitucional del Ayuntamiento de Nogales, Sonora, periodo 2018-2021 y del acta número 01 de sesión solemne de Cabildo de Nogales, Sonora, de dieciséis de diciembre de dos mil dieciocho, en la cual protestó el cargo, Jorge Jaúregui Lewis, en su carácter de secretario del Ayuntamiento de Municipio de Nogales, Sonora, carácter que acreditó con el Acta Número 01, de sesión extraordinaria del Cabildo del Municipio de Nogales, Sonora, en el cual se le nombró con ese cargo; y Julia Patricia Angulo Solís, en su carácter de síndico del Ayuntamiento de Municipio de Nogales, Sonora, carácter que acreditó con la constancia de mayoría y validez, expedida por el Consejo Municipal Electoral de Sonora, así como con la copia certificada del acta número 4 del Cabildo del Ayuntamiento de Nogales, Sonora, levantada con motivo de la sesión extraordinaria del Ayuntamiento del que formó parte, del día doce de octubre de dos mil dieciocho, en la que se le designó y tomó protesta para el cargo.

Ahora bien, con base en las documentales que al efecto exhibe y en términos de los artículos 61, fracción III, inciso k), 64 y 70, fracción II, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal de Sonora,² **se reconoce la represen-**

² "Artículo 61. Corresponde al Ayuntamiento las competencias y funciones siguientes:

"...

"III. En el ámbito administrativo:



tación que ostentan los referidos funcionarios, para promover a nombre del Municipio de Nogales, Estado de Sonora, ente que tiene legitimación para promover el presente juicio constitucional en términos del artículo 105, fracción I, inciso i), constitucional. Ello aunado a que, durante el trámite de la controversia constitucional no se ofreció prueba en contrario.

QUINTO.—**Legitimación pasiva.** A continuación, se analizará la legitimación de las partes demandadas, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

Al respecto, los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, prevén:

"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."

"...

"K) Nombrar apoderados y representantes generales o especiales que hagan valer los derechos que correspondan al Municipio, sin perjuicio de las facultades que esta ley confiere al síndico municipal."

"Artículo 64. El presidente municipal es el responsable de ejecutar y comunicar las decisiones del Ayuntamiento; es su representante legal conforme a las facultades que le confiera el propio Ayuntamiento y esta ley y deberá residir en el Municipio respectivo, durante el ejercicio de su periodo constitucional."

"Artículo 70. El síndico del Ayuntamiento, tendrá las siguientes obligaciones:

"...

"II. La representación legal del Ayuntamiento en los litigios en que éste fuere parte, así como en aquellos asuntos en los que el Ayuntamiento tenga interés jurídico, debiendo informarle trimestralmente de todos los asuntos referidos."



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

En representación del **Poder Ejecutivo del Estado de Sonora**, dio contestación a la demanda José Cruz Orozco López, subsecretario de lo contencioso de la Secretaría de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado, en su carácter de representante legal, que acredita con la copia certificada del nombramiento de veinticinco de agosto de dos mil dieciséis, expedida a su favor por la ciudadana Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, gobernadora Constitucional del Estado de Sonora.

Ahora bien, la Constitución Política del Estado de Sonora, en el artículo 79, fracciones XI y XXIV, vigente al momento de la presentación de la demanda, disponía:

"Artículo 79. Son facultades y obligaciones del gobernador:

"...

"XI. Nombrar y remover a todos los funcionarios y empleados dependientes del Ejecutivo, cuyo nombramiento o remoción no corresponda a otra autoridad.

"XII. Autorizar, por sí o por conducto del secretario de Hacienda, la transferencia, reasignación de recursos y otorgar ampliaciones respecto de los montos originales asignados a los programas que integran el Presupuesto de Egresos."

El artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora establece:

"Artículo 7. Corresponde al titular del Ejecutivo (sic) Estado nombrar y remover libremente a los secretarios y a los demás trabajadores de confianza cuyo nombramiento o remoción no corresponda a otra autoridad; así como



someter a consideración del Congreso la ratificación del nombramiento del fiscal general de justicia y de los fiscales especializados.

"Asimismo, compete al titular del Ejecutivo del Estado nombrar y remover libremente a los demás trabajadores de la administración pública directa, en los términos y conforme a los requisitos que dispongan los ordenamientos jurídicos respectivos, pudiendo delegar, según sea el caso, por acuerdo o mediante oficio esta facultad en el funcionario que designe, sin perjuicio de su ejercicio directo cuando lo juzgue conveniente.

"El acuerdo a que se refiere el párrafo anterior, deberá publicarse en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado.

"Queda prohibido al Ejecutivo Estatal hacer entrega de numerario o bienes en especie a servidores públicos de confianza de primer nivel, a título de bono, indemnización, compensación, o cualquier otro concepto semejante o análogo, por dejar de prestar sus servicios a la conclusión del sexenio o dentro del año inmediato anterior."

Por su parte, el artículo 23 Bis, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de Sonora prevé:

"Artículo 23 Bis. La Secretaría de la Consejería Jurídica será la encargada de representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado.

"El titular de la Secretaría de la Consejería Jurídica se le denominará consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado.

"La Secretaría de la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las facultades siguientes:

"...

"II. Representar legalmente al titular del Ejecutivo del Estado y a la administración pública estatal, ante cualquier autoridad judicial o administrativa en toda



clase de juicios, acciones, **controversias**, procedimientos, indagatorias o requerimientos, pudiendo delegar ésta, en subalternos o terceros."

Por su parte, los artículos 9, fracciones XI y XII y 10, fracciones I, II y X, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo de Sonora, prevén:

"Artículo 9. Corresponde a los subsecretarios, el ejercicio de las facultades siguientes:

"...

"XI. Representar al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, ante los tribunales federales y del fuero común y ante toda autoridad en los asuntos y trámites jurisdiccionales y en cualquier asunto de carácter jurídico en que tenga interés o injerencia, cuando esta representación no corresponda a otra dependencia del Gobierno Estatal. Esta facultad incluye todos los derechos procesales que las leyes reconocen a las partes.

"XII. Representar al titular del Poder Ejecutivo del Estado, a las dependencias y organismos de la administración pública estatal directa o descentralizada ante autoridades administrativas o judiciales federales, estatales o municipales en acciones, **controversias**, juicios, procedimientos, requerimientos y en general en cualquier asunto donde se tenga interés, injerencia, sea parte, incluyendo todos los derechos procesales o procedimentales que reconozcan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes, reglamentos o manuales que se reconocen a las partes."

"Artículo 10. La Subsecretaría de lo Contencioso, tendrá las facultades siguientes:

"I. Intervenir en los asuntos de carácter legal en que tenga injerencia el consejero como representante del titular del Poder Ejecutivo del Estado o cualquier otra dependencia u organismo del Poder Ejecutivo Estatal;

"...



"X. Ejercer la facultad prevista en la fracción XII del artículo 9 de este reglamento."

En consecuencia, José Cruz Orozco López **tiene la facultad para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Sonora** en la presente controversia, por lo que cuenta con legitimación para comparecer como autoridad demandada.

Por otro lado, en representación del **Poder Legislativo del Estado de Sonora**, dio contestación a la demanda Luis Armando Colosio Muñoz, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Sonora, carácter que acredita con copia certificada de la circular No. 19, signada por el diputado secretario Carlos Navarrete Aguirre, en la cual se informa cómo quedó integrada la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Sonora, de uno de septiembre de dos mil veinte.

Al respecto, no es necesario analizar la representación de la autoridad demandada, en virtud de que la contestación de la demanda fue presentada de forma extemporánea.

SEXTO.—Causas de improcedencia. En el presente caso, el Poder Ejecutivo del Estado de Sonora señaló que la presente controversia es improcedente, pues se actualiza la causal de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción VI y 20, fracción II, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Refirió que en el caso no se agotó la vía legal existente para dirimir la contradicción que plantean los accionantes, la cual se encuentra prevista en la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Sonora, en su artículo 166, tercer párrafo, fracción I, que prevé como medio de solución de posibles contradicciones entre normas locales y ella, la controversia constitucional estatal, de la cual conocerá el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado.

Lo anterior, –aduce– tomando en cuenta que del análisis a los conceptos de invalidez propuestos por los accionantes no se advierte contradicción alguna



entre la norma impugnada y la Constitución Federal, pues se plantea, sí, una contradicción, pero única y exclusivamente con la Constitución Estatal.

Este Tribunal Pleno estima que la causal de improcedencia planteada por el Poder Ejecutivo del Estado de Sonora debe desestimarse, en virtud de que, si bien el artículo 19, fracción VI,³ de la ley reglamentaria establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando no hubiera sido agotada la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto, lo cierto es que dicho supuesto, en el caso, no se actualiza, toda vez que el Municipio actor no tenía obligación de agotar procedimiento alguno, en tanto que el principio de definitividad en la controversia constitucional sólo opera cuando en las legislaciones locales se establecen medios de defensa o recursos y **siempre que en la demanda no se hubieren planteado violaciones directas e inmediatas a la Constitución General**, sino violaciones a las leyes locales que produzcan una transgresión a la Carta Magna a manera de consecuencia.

En efecto, en el presente asunto, el Municipio de Nogales, Estado de Sonora, adujo la violación directa al artículo 115, fracción IV, incisos a) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁴ respecto a su facultad de proponer los ingresos de los que se conformará la hacienda municipal, ante

³ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto."

⁴ "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:

"...

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

"a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

"Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

"...

"c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto



lo cual este Tribunal Pleno no puede tener actualizada la causal de improcedencia invocada por el gobernador del Estado.

Sustenta esta conclusión, el criterio resumido en la tesis P./J. 136/2001: "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."⁵

Dado que no se advierte la actualización de diversas causales de improcedencia o razones que conlleven el sobreseimiento de la presente controversia constitucional, se procede al estudio del fondo del asunto.

de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las Leyes de Ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los Presupuestos de Egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley."

⁵ **Texto:** "El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causal de improcedencia de las controversias constitucionales el que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, principio de definitividad que tratándose de recursos o medios de defensa previstos en las legislaciones locales sólo opera cuando en la demanda no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, sino violaciones a la Legislación Local que, como consecuencia, produzcan la transgresión a normas de la Carta Magna, pues el órgano local a quien se atribuya competencia para conocer del conflicto carece de ella para pronunciarse sobre la vulneración a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la interpretación de la Norma Fundamental corresponde dentro de nuestro sistema constitucional, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación y, concretamente en el caso de controversias constitucionales, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.", publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de 2002, página 917, «con número de registro digital: 188010».



SÉPTIMO.—Estudio de fondo en relación con violaciones procesales.

El Municipio actor en su demanda plantea en síntesis lo siguiente:

1. Sostiene que se actualizó una desatención legal de la iniciativa de la Ley de Ingresos, al no tomar en cuenta el Pleno del Congreso del Estado, ni atender los argumentos, consideraciones y motivos que esa administración municipal hizo en su proyecto enviado al Congreso del Estado, ni atender el dictamen que formuló legalmente la Comisión del Congreso a quien se encomendó tal función, puesto que nunca fue objeto de análisis por este alto órgano de gobierno legislativo, ni de la más mínima consideración o ponderación, lo que significa una grave omisión, pues simplemente se eliminaron los artículos 101, 103, 104 y 105 del proyecto de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Municipio de Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veinte.

2. El Pleno del Congreso del Estado permitió que el diputado Gildardo Real Ramírez planteara su propuesta de eliminación de los citados preceptos, sin argumentos legales y fundamentos para desestimarlos, transgrediendo el principio de legalidad.

Sostiene que en la propuesta al Pleno que oralmente realizó el mencionado diputado no existió motivación legal, al no brindar argumentos y consideraciones que la sustenten para eliminar los artículos 101, 104 y 105 del proyecto, que incluso en su propuesta no se contiene la eliminación del artículo 103; y sin embargo, el mismo también fue eliminado.

3. Se duele de que, a pesar de que eliminaron de la propuesta de la Ley de Ingresos del Municipio de Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veinte los artículos 101, 103, 104 y 105, así como los conceptos que proponía, se mantuvo el importe total del presupuesto propuesto en la iniciativa y aprobado por la Comisión de Presupuesto y Asuntos Municipales del propio Congreso Local (en el artículo 201).

4. Refiere que existieron violaciones de forma en el desarrollo del proceso legislativo, a saber:



a) Al entrar al análisis particular de los artículos objeto de reserva, el diputado Gildardo Real Ramírez no había presentado la moción o solicitud de intervención ante la Mesa Directiva con anticipación, tal como lo establece el artículo 139 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora.

b) Se incumplió sin justificación alguna el contenido del artículo 139, 139 Bis, 139 Bis 1 y 139 Bis 2 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, puesto que la votación debió ser nominal; y sin embargo se realizó de forma económica, con la cual se eliminaron los artículos 101, 104 y 105 del proyecto.

Por cuestiones metodológicas, este Tribunal Pleno procederá a analizar primeramente los argumentos consistentes en la existencia de violaciones de forma en el desarrollo del proceso legislativo y, posteriormente, se estudiará el argumento general de la violación a la fracción IV del artículo 115 constitucional.

Violaciones al procedimiento legislativo

Falta de moción o solicitud de intervención ante la mesa directiva con anticipación

El Municipio actor considera que existieron violaciones de forma en el procedimiento legislativo, pues en sesión extraordinaria de veinticuatro de diciembre de dos mil diecinueve, al entrar al análisis particular de los artículos materia de la controversia, el diputado Gildardo Real Ramírez no presentó la moción o solicitud de intervención ante la mesa directiva con anticipación.

Lo anterior es **infundado**.

Para sostener dicha afirmación, es importante transcribir lo que establece el artículo 139 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora:

"Artículo 139. La discusión de proyectos de ley o de decreto, en lo particular, implica la reserva de artículos determinados para su análisis.



"Las reservas son propuestas de modificación, adición o eliminación de uno o varios artículos del proyecto, que deben ser presentadas por escrito ante la mesa directiva, antes del inicio de la discusión del dictamen respectivo. Las reservas que se presenten serán registradas por el secretario.

"Tratándose de la discusión de un dictamen como resultado de la modificación del orden del día, o de **una iniciativa que el Pleno del Congreso del Estado considere como de urgente u obvia resolución, las reservas se presentarán en el transcurso de la discusión en lo particular.**"

En el caso concreto, consta en el expediente que la Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales de la Sexagésima Segunda Legislatura, a quien le fue turnada para su estudio y dictamen la iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal del año dos mil veinte, al remitir su dictamen correspondiente al Congreso del Estado de Sonora, solicitó que el citado dictamen fuera considerado como **urgente y obvia resolución**, con fundamento en los artículos 126 y 127 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora;⁶ además, solicitó que la dispensa de los trámites de la primera y segunda lecturas, respectivamente, para que fuera discutido y decidido, en su caso, en la misma sesión, lo anterior como se advierte de la siguiente transcripción:

"Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales

"Diputados integrantes:

"Rodolfo Lizárraga Arellano

⁶ "Artículo 126. Los dictámenes de las Comisiones ya sean de ley, de decreto o de acuerdo se sujetarán a dos lecturas: la primera se les dará al darse cuenta de ellos al Pleno del Congreso del Estado y, la segunda, en la sesión siguiente. Después de la segunda lectura, la presidencia señalará la fecha para debates.

"Los dictámenes podrán ser objeto de dispensa de primera lectura sólo en el supuesto de que se hayan publicado en la Gaceta Parlamentaria, cuando menos, el día anterior al de la sesión de que se trate y previa aprobación de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura."

"Artículo 127. En los casos de urgencia notoria, o de obvia resolución, o cuando esté próximo a terminar un periodo de sesiones, el Pleno del Congreso del Estado podrá dispensar el trámite de segunda lectura a que se refiere el artículo anterior."



"**Héctor Raúl Castelo Montaño**

"**Miroslava Luján López**

"**Yumiko Yerania Palomarez Herrera**

"**Rosa Icela Martínez Espinoza**

"**Luis Mario Rivera Aguilar**

"**Ernestina Castro Valenzuela**

"**Honorable Asamblea:**

"A los diputados integrantes de la Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales de esta Sexagésima Segunda Legislatura, por acuerdo de la presidencia, nos fue turnada para estudio y dictamen, la **iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal del año 2020**, la cual contiene los ingresos ordinarios que, por concepto de impuestos, derechos, contribuciones especiales por mejoras, productos, aprovechamientos, participaciones federales y estatales, dicho Ayuntamiento prevé captar a través de su hacienda municipal.

"...

"Toda vez que, a juicio de los integrantes de esta Comisión, el presente dictamen debe ser considerado como de urgente y obvia resolución, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 126 y 127 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, solicitamos la dispensa a los trámites de primera y segunda lectura, respectivamente, para que sea discutido y decidido, en su caso, en esta misma sesión."

En sesión extraordinaria de veinticuatro de diciembre de dos mil diecinueve, la diputada presidenta sometió a discusión la dispensa al trámite de primera



y segunda lecturas solicitado por la Comisión, dispensa que fue aprobada por mayoría de votos.

Acto seguido, la diputada presidenta preguntó a la Asamblea si a algún diputado le interesaba discutir alguna ley de ingresos de los Municipios del Estado en lo general o en lo particular, para, de no presentarse solicitud, someterlas a su consideración en un solo acto.

Al respecto, el diputado Gildardo Real Ramírez solicitó reservar el artículo 101 de la propuesta de la ley de ingresos en análisis.

Así, no habiendo discusión en lo general, la diputada presidenta preguntó en votación económica si era de aprobarse el dictamen, quedando aprobado en lo general, por lo que sometió a discusión el dictamen en lo particular.

Precisado lo anterior, este Tribunal Pleno considera que contrario a lo señalado por el Municipio actor, no se actualizó la violación al procedimiento legislativo alegada, pues el dictamen de la iniciativa de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Nogales, fue considerado como **urgente y obvia resolución**, con fundamento en los artículos 126 y 127 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, de ahí que las reservas podían ser presentadas en el transcurso de la discusión en lo particular, de conformidad con el artículo 139 de la misma ley. Lo anterior, se advierte de la siguiente transcripción:

"C. Dip. Presidente: A discusión la dispensa al trámite de primera y segunda lectura solicitado por la Comisión: No habiendo discusión se pregunta en votación económica si es de aprobarse la dispensa al trámite de primera y segunda lectura del dictamen, los que estén de acuerdo sírvanse manifestarlo poniéndose de pie **(aprobado por mayoría) (Contra: Chaira Ortiz Del Río Sánchez, Luján López y Platt Salazar)** aprobada la dispensa. Pregunto ahora a la Asamblea si a algún diputado le interesa discutir alguna Ley de Ingresos de los Municipios del Estado en lo general o en lo particular, para que de no presentarse solicitud someterlo a su consideración en un solo acto:



"C. Dip. Gildardo Real Ramírez: Diputada presidenta, le quiero pedir de gran favor si me da la oportunidad, estoy imprimiendo un documento que le tengo que dar lectura, para hacer una propuesta a una serie de artículos de la Ley de Ingresos del Municipio de Nogales, vamos a proponer modificar, me reservo, perdón, me reservo el artículo 101.

"C. Dip. Presidente: No habiendo discusión en lo general, pregunto en votación económica si es de aprobarse los dictámenes, los que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo poniéndose de pie (**aprobado por mayoría**) (**Contra: Chaira Ortíz Del Río Sánchez, Mancha Ornelas, Luján López y Platt Salazar**) aprobado en lo general, se somete a discusión los dictámenes en lo particular."

Con base en lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que resulta infundado lo planteado por el Municipio actor, pues no se advirtió la violación al procedimiento legislativo alegada en su escrito demanda.

Votación económica, no nominal

El Municipio actor manifiesta que se incumplió sin justificación alguna el contenido de los artículos 139, 139 Bis, 139 Bis 1 y 139 Bis 2 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, puesto que la votación debió ser nominal; y sin embargo, se realizó de forma económica.

Este Tribunal Constitucional considera que asiste razón a la parte actora en cuanto refiere que existió una violación formal al procedimiento legislativo, ya que de conformidad con el artículo 139 Bis 2 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, la votación en lo particular de los artículos que fueron eliminados de la propuesta de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Nogales, Sonora para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, debió ser nominal y no de forma económica como se realizó en la sesión extraordinaria de veinticuatro de diciembre de dos mil diecinueve.

En efecto, el artículo 139 Bis 2 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora expresamente establece lo siguiente:



"Artículo 139 Bis 2. Las votaciones sobre cada uno de los artículos reservados podrán realizarse al final de la discusión sobre la totalidad de los mismos.

"El secretario las referirá a nombre de la diputada o diputado que haya hecho la exposición y leerá el texto propuesto; el secretario también podrá referir las proposiciones del grupo que las haya presentado.

"Declarado suficientemente discutido, en **votación nominal** se consultará al Pleno si se aprueba."

En efecto, en el caso concreto, como se advierte de la sesión extraordinaria de veinticuatro de diciembre de dos mil veinte, la votación en lo particular de los artículos materia de la controversia se realizó de forma económica:

"C. Dip. Presidente: Primero vamos a votar la propuesta realizada por el diputado Gildardo Real Ramírez. Antes de someter a votación el presente asunto, aclaro a la asamblea que estamos discutiendo los artículos 101, 104 y 105 y los aumentos y ajustes mencionados del resolutivo contenido en el dictamen de la Ley de Nogales. Sobre este punto esta presidencia ha registrado además de la propuesta original, la propuesta de modificación planteada por el diputado Gildardo Real, en ese sentido someteré a votación en primer término la propuesta presentada en el dictamen, y sólo en el caso de que no sea aprobada la propuesta original, someteré a votación la propuesta del diputado Gildardo Real Ramírez. Por tanto, discutido en lo particular los artículos 101, 104 y 105 de la Ley de Nogales, **se pregunta en votación económica si es de aprobarse en los términos que originalmente conoció la Asamblea**, los que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo poniéndose de pie (**rechazado por unanimidad**) en vista de que no fueron aprobados los artículos 101, 104 y 105 de la Ley como la conoció originalmente esta asamblea, y en virtud de que ha sido discutido el contenido de dicho artículo, **se pregunta en votación económica si es de aprobarse los artículos 101, 104 y 105 como lo propone el diputado Gildardo Real Ramírez**, sírvanse manifestarlo poniéndose de pie (**aprobado por mayoría**) (**Contra: Del Río Sánchez, Gaytán Sánchez y Mancha Ornelas**) aprobada la propuesta del diputado Gildardo Real Ramírez. Finalmente se pregunta en votación económica si es de aprobarse el resto del articulado



que no fue motivo de discusión, los que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo poniéndose de pie (**aprobado por mayoría**) (**Contra: Del Río Sánchez y Gaytán Sánchez**).” (énfasis añadido)

Ahora bien, cabe señalar que no obsta a lo anterior lo precisado por el artículo 150 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, que establece que, por regla general las votaciones serán económicas, salvo cuando tres o más diputados soliciten que la votación sea nominal, pues como ya se precisó, en la propia ley orgánica hay disposición expresa que prevé que declarado suficientemente discutido, en votación nominal se consultaría al Pleno si se aprueba.

Ahora bien, pese a lo anterior, este Tribunal Pleno considera que dicha violación formal no trascendió al contenido de la legislación impugnada, pues a pesar de que la votación se realizó de forma económica, del acta de la citada sesión extraordinaria se advierte claramente que, discutido en lo particular el proyecto original de los artículos 101, 104 y 105 de la Ley de Nogales, fue rechazado por unanimidad, y la nueva propuesta de los artículos 101, 104 y 105 fue aprobada por mayoría de votos, en contra los diputados Del Río Sánchez, Gaytán Sánchez y Mancha Ornelas.

En este sentido, aun existiendo la violación procedimental referida, la misma no se considera con potencial invalidante, ya que no trascendió de manera fundamental al contenido de dicha legislación.

Una vez resueltos los planteamientos relacionados con violaciones al procedimiento legislativo, se estudiará el argumento general de violación a la fracción IV del artículo 115 constitucional.

OCTAVO.—Estudio de fondo en relación con la fracción IV del artículo 115 constitucional. En principio, este Tribunal Pleno analizará el argumento planteado por el Municipio actor en el sentido de que no obstante que fue aprobada en lo general la propuesta contenida en el artículo 103 de la iniciativa de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Municipio de Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal del año dos mil veinte, que establecía el pago de dere-



chos por servicios en materia de control sanitario de animales domésticos que presten los servicios antirrábicos, la misma fue eliminada.

Lo anterior es **infundado**.

Para demostrar lo anterior, resulta necesario tener presente lo propuesto en el artículo 103 de la iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos de Ayuntamiento del Municipio de Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veinte, a saber:

"Artículo 103. Por los servicios en materia de control sanitario de animales domésticos que presten los centros antirrábicos, se pagarán derechos conforme a las siguientes cuotas:

"Veces la Unidad de Medida y actualización vigente

"I. Por no traer comprobante de vacuna antirrábica	1.55
"II. Captura de perros en la vía pública, sueltos o sin correa:	5.17
"III. Retención de mascotas:	2.07
"IV. Por recepción de mascotas	2.00
"V. Sacrificio y manejo de cuerpo	1.50
"VI. Esterilización de mascotas	1.24
"VII. Baños garrapaticidas	0.50
"VIII. Aplicación de ivermectina	0.50"

Por su parte, la Ley Número 132, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la Heroica Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, en su artículo 102, cuya numeración cambió a 103 –por la fe de erratas–, establece lo siguiente:

"Artículo 103. Por los servicios en materia de control sanitario de animales domésticos que presten los centros antirrábicos, se pagarán derechos conforme a las siguientes cuotas:



"Veces la Unidad de Medida y actualización vigente

"I. Por no traer comprobante de vacuna antirrábica	1.55
"II. Captura de perros en la vía pública, sueltos o sin correa:	5.17
"III. Retención de mascotas:	2.07
"IV. Por recepción de mascotas	2.00
"V. Sacrificio y manejo de cuerpo	1.50
"VI. Esterilización de mascotas	1.24
"VII. Baños garrapaticidas	0.50
"VIII. Aplicación de ivermectina	0.50"

De lo anterior se advierte que, contrario a lo sostenido por el Municipio actor, en la Ley Número 132, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la Heroica Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, publicada en el Boletín Oficial de fecha veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve, modificada mediante fe de erratas, sí se establece el pago de derechos por los servicios en materia de control sanitario de animales domésticos que presten los centros antirrábicos, de ahí lo infundado del argumento hecho valer por el Municipio actor.

Por otra parte, el Municipio actor en su concepto de invalidez plantea que se actualizó una desatención a la iniciativa de la Ley de Ingresos, al no tomar el Pleno del Congreso del Estado en cuenta, ni atender los argumentos, consideraciones y motivos que esa administración municipal hizo en su proyecto enviado al Congreso del Estado, ni atender el dictamen que formuló legalmente la Comisión del Congreso a quien se encomendó tal función, puesto que nunca fue objeto de análisis por este alto órgano de gobierno legislativo, ni de la más mínima consideración o ponderación, lo que significa una grave omisión, pues simplemente se eliminaron los artículos 101, 103, 104 y 105 del proyecto de la Ley de Ingresos del Municipio de Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veinte.

Sostiene que el Pleno del Congreso del Estado permitió que el diputado Gildardo Real Ramírez planteara su propuesta de eliminación de los citados



preceptos, sin argumentos legales y fundamentos para desestimarlos, transgrediendo el principio de legalidad.

Manifiesta que en la propuesta al Pleno que oralmente realizó el mencionado diputado no existió motivación legal, al no brindar argumentos y consideraciones que la sustenten para eliminar los artículos 101, 104 y 105 del proyecto, que incluso en su propuesta no se contiene la eliminación del artículo 103; y sin embargo, el mismo también fue eliminado.

Considera que con la eliminación de los artículos deja a la ciudadanía sin acceso a las contraprestaciones por servicios públicos contenidos en los mismos, al no estar en la ley y, además, sin que el Municipio pueda recaudar las contribuciones derivadas de esos servicios.

Finalmente, refiere que, por lo que hace al Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, lo señala como autoridad responsable estrictamente por los actos que constitucionalmente le corresponden en cuanto a la sanción, promulgación y publicación de la ley que nos ocupa.

En principio, y previo al estudio del planteamiento del Municipio actor, es importante señalar que este Tribunal Pleno, en relación con la aprobación de las iniciativas de Leyes de Ingresos de los Municipios, al resolver la **controversia constitucional 15/2006** afirmó sustancialmente lo siguiente:

- El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, revela que nuestra Constitución divide las atribuciones entre los Municipios y los Estados en cuanto al proceso de regulación, entre otros, de los derechos; los primeros tienen la competencia constitucional para proponerlos y las Legislaturas Estatales, por su parte, tienen competencia para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las Leyes de Ingresos de los Municipios.

- Del primer párrafo de la citada fracción se advierte que la hacienda municipal se integrará con los rendimientos de los bienes que pertenezcan a los



Municipios y con las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan en su favor, entre otros, los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

- La vinculación existente en el proceso legislativo entre las facultades del Municipio y de la Legislatura Local en torno a los ingresos municipales, que se encuentra estructurada en la fracción IV del artículo 115 constitucional, debe desenvolverse como un auténtico diálogo en el que existe un ejercicio alternativo de facultades y de razonamientos, que comienza con la presentación de la propuesta, la que en algunos casos puede ir acompañada de una exposición de motivos, y continúa con la actuación de las Legislaturas Locales que se desenvuelve por una parte en el trabajo en Comisiones, en las cuales se realiza un trabajo de recopilación de información a través de sus secretarios técnicos u órganos de apoyo, en algunos casos a través de la comparecencia de funcionarios y en la evaluación de la iniciativa que se concreta en la formulación de un dictamen, y, por otra parte, en el proceso de discusión, votación y decisión final de la Asamblea en Pleno.

- Los parámetros para guiar dicha ponderación, proyectados en la necesidad de motivar racionalmente los cambios realizados a la propuesta original y, en el caso de que se hayan formulado exposiciones de motivos en la iniciativa, en el aumento de la carga argumentativa de los Congresos Estatales, son:

I. Grado de distanciamiento frente a la propuesta enviada por el Municipio. Consiste en la medida en la cual aquél aumente y redunde en la afectación de la recaudación de dicho nivel de gobierno, generará una obligación para el Congreso del Estado de **formular argumentos cualitativamente superiores**, independientemente de la existencia, inexistencia, abundancia o escasez de los motivos externados por el Municipio.

II. Existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio. En éste pueden presentarse básicamente tres situaciones que incidirán en el grado sustancial de motivación exigible a los Congresos:

a) Ausencia de motivación. Si bien los Municipios tienen facultades constitucionales para proponer sus Leyes de Ingresos, la motivación de sus iniciati-



vas no es un requisito constitucional, por tanto, no es un elemento que, con base en su ausencia, justifique el rechazo de las propuestas del Municipio; sin embargo, esto tampoco implica que debe caerse en el extremo de exigir una decisión parlamentaria que pondere circunstancias que no fueron aducidas por los Municipios para dar sustento a su propuesta.

Aquí la labor del Congreso se verá simplificada y sólo deberá expresar en forma concisa pero racional, los motivos por los cuales se deniega o se modifica la propuesta del Municipio.

b) Motivación básica. Puede suceder que se ofrezca una motivación elemental o limitada a las propuestas de Leyes de Ingresos. En tales casos, en virtud de que los Municipios han aportado un primer elemento para el proceso dialéctico legislativo, el parámetro de motivación por parte de las Legislaturas Estatales se incrementa en relación con el inciso anterior, surgiendo una obligación de formular argumentos que desvirtúen las propuestas de los Municipios, a partir de los aportados por éstos.

c) Motivación técnica. En otros casos se formularán iniciativas con razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria y con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta.

- Sobre la base de las consideraciones anteriores, se puede determinar cuándo un Congreso de una entidad federativa se aparta de manera importante de la propuesta enviada por un Municipio; si para ello expuso una base objetiva y razonable para hacerlo, si el Municipio actor plantea motivos sobre la pertinencia de su propuesta y si, en atención a ellos, el Congreso del Estado resuelve alejarse de la iniciativa.

Los razonamientos antes sintetizados dieron origen a la jurisprudencia P./J. 113/2006, de rubro y texto siguientes:

"HACIENDA MUNICIPAL. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO Y LA EXISTENCIA Y GRADO DE MOTIVACIÓN EN LA INICIATIVA PRESENTADA POR ÉSTE,



SON PARÁMETROS PARA EVALUAR LA MOTIVACIÓN ADECUADA EXIGIBLE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES CUANDO SE APARTAN DE LAS PROPUESTAS MUNICIPALES. La vinculación existente en el proceso legislativo entre las facultades del Municipio y de la Legislatura Local en torno a los ingresos municipales a que se refiere la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe desenvolverse como un auténtico diálogo en el que existe un ejercicio alternativo de facultades y de razonamientos, de manera que el principio de motivación objetiva y razonable reconocido como un límite a la libertad de configuración de los tributos por parte del legislador, debe guiarse por ciertos parámetros a fin de encontrar una motivación adecuada y proporcional en cada caso concreto, toda vez que el estándar de motivación exigible a los Congresos Locales dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el procedimiento legislativo. En este orden de ideas, este Alto Tribunal considera que algunos ejes que pueden brindar parámetros para guiar la ponderación y dar el peso constitucional adecuado a dichas facultades son: 1) Grado de distanciamiento frente a la propuesta de ingresos enviada por el Municipio, que implica que en la medida en que exista mayor distanciamiento y redunde en la afectación de la recaudación del mencionado nivel de gobierno, se generará una obligación del Congreso del Estado de formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de la existencia, inexistencia, abundancia o escasez de los motivos externados por el Municipio; y, 2) Existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio, respecto del cual debe destacarse que de acuerdo con la diversidad geográfica, social, cultural, de vocación económica de los Municipios que integran el país y sus capacidades económicas y técnicas, en el desarrollo del ejercicio de la facultad de iniciativa pueden presentarse básicamente tres situaciones que, atendiendo al principio de razonabilidad, incidirán en el grado sustancial de motivación exigible a los Congresos, la cual debe ser adecuada a cada caso: a) Ausencia de motivación. Si bien la motivación de las iniciativas de las Leyes de Ingresos de los Municipios no es un requisito constitucional, esto no implica que deba caerse en el extremo de exigir una decisión parlamentaria que pondere circunstancias que no fueron aducidas por los Municipios para dar sustento a su propuesta, por lo que la labor del Congreso se simplificará y sólo deberá expresar en forma concisa pero racional, los motivos por los cuales se deniega o modifica la pro-



puesta del Municipio; b) Motivación básica. Puede suceder que se ofrezca una motivación elemental o limitada a las propuestas de leyes de ingresos, en cuyo caso, en virtud de que los Municipios han aportado un primer elemento para el proceso dialéctico legislativo, el parámetro de motivación por parte de las Legislaturas Estatales se incrementa en relación con el inciso anterior, surgiendo una obligación de formular argumentos que desvirtúen las propuestas de los Municipios, a partir de los aportados por éstos; y, c) Motivación técnica. En otros casos se formularán iniciativas con razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria y con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta; frente a este escenario, se incrementa el estándar de motivación y el Congreso del Estado se verá obligado a desvirtuar con argumentos técnicos equivalentes o de política tributaria la proposición del Municipio y la necesidad de apartarse de ella."⁷

De lo así resuelto por este Tribunal Pleno, se infiere que cuando se actualice la hipótesis relativa a modificar o denegar la propuesta de iniciativa de ley presentada por los Municipios, por parte de las Legislaturas de los Estados, las mismas están obligadas a motivar racionalmente los cambios realizados a la propuesta original dependiendo de los elementos que aporte el Municipio.⁸

Ahora bien, en el precedente en cita se abordó el tema relativo a las tablas y tarifas del impuesto predial y en el presente asunto no se cuestionan normas que tengan que ver con las mismas, sino son derechos que el Municipio actor solicitó a la Legislatura Estatal que le fueran autorizados, para con ello poder solventar los gastos en que incurre para poder prestar los servicios públicos exigidos.

No obstante, como lo reconoció este Tribunal Pleno en sesión de siete de diciembre de dos mil quince, al resolver la **controversia constitucional 1/2015**, bajo la ponencia del Ministro José Fernando González Salas, en la cual se analizaron

⁷ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 1127, registro digital: 174092.

⁸ Tal criterio se reiteró al resolver la controversia constitucional 16/2013, en sesión pública plenaria de tres de diciembre de dos mil trece.



diversos preceptos de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, que establecían diversos derechos por los servicios públicos municipales, sí constituye un criterio orientador lo señalado por este Tribunal Pleno en la citada controversia constitucional 15/2006, respecto del artículo 115, fracción IV, constitucional, a saber:

"Para dilucidar la cuestión que se plantea, debemos hacer referencia al artículo 115 constitucional que regula el marco relativo a la facultad de iniciativa de los Municipios en la materia de ingresos municipales:

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

"...

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

"a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

"Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

"b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.



"c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las Leyes de Ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los Presupuestos de Egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley."

"La lectura del artículo antes transcrito revela que nuestra Constitución divide las atribuciones entre los Municipios y los Estados en cuanto al proceso de regulación de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; los primeros tienen la competencia constitucional para proponerlos y las Legislaturas Estatales, por su parte, tienen competencia para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las Leyes de Ingresos de los Municipios."



De lo antes transcrito, se aprecia que este tribunal no sólo estaba analizando un caso particular al efectuar la interpretación de la Norma Constitucional, sino que formuló un pronunciamiento general de cómo debe ser entendido el mismo y, dentro de éste, contempló no sólo las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, sino también sobre el proceso de regulación de los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a cargo de los Municipios, por tanto, ese estudio también aplica para el caso que nos ocupa, tal como se desprende de la parte relativa de la citada controversia constitucional:

"... en síntesis, la hacienda municipal se integrará con los rendimientos de los bienes que pertenezcan a los Municipios y con las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan en su favor, entre las cuales deben contarse necesariamente: a) las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; b) las participaciones en recursos federales; y, c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo."

Lo anterior se corrobora cuando, en la citada controversia constitucional, se indicó de forma expresa que la misma dialéctica debía señalarse para el caso de los derechos:

"De este modo, los derechos por servicios prestados por el Municipio, también se encuentran protegidos por el principio de reserva de fuentes, de tal forma que el peso constitucional de la iniciativa quedaría burlado si la Legislatura Estatal pudiera determinar con absoluta libertad en las Leyes de Ingresos Municipales los elementos cuantitativos y cualitativos del tributo de los derechos por servicios a los que constitucionalmente tiene derecho el Municipio, sin necesidad de considerar la propuesta de éste.

"En ese orden de ideas, puede afirmarse también que cuando se trata de derechos por servicios existe una vinculatoriedad dialéctica, en los términos ampliamente desarrollados por la controversia constitucional 14/2004, entre la iniciativa que envíe el Municipio y el producto normativo que es aprobado por el Congreso del Estado, en consecuencia, este último sólo podrá separarse de la propuesta del Municipio si expone para ello argumentos objetivos, razonables y



públicamente expuestos de los que se infiera el criterio de razonabilidad de la Legislatura Estatal.

"En el mismo orden de ideas, los parámetros de exigibilidad de motivación desarrollados líneas arriba, también resultan aplicables a los derechos por servicios."

En virtud de lo anterior, para resolver el caso que nos ocupa, se debe realizar el mismo ejercicio que se efectuó en la citada controversia constitucional, con el propósito de determinar si el Congreso del Estado de Sonora se apartó de la propuesta enviada por el Municipio actor y, en caso de ser así, verificar si hay una razón objetiva para ello.

El Municipio actor se duele de la eliminación de los artículos 101, 104 y 105 de la Ley de Ingresos del Municipio de Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal del año dos mil veinte, que correspondían al cobro de derechos por los servicios catastrales prestados por el Ayuntamiento, a los establecimientos mercantiles, así como a los establecimientos donde operen máquinas electrónicas de juego con sorteo de número y apuestas.

En su demanda impugna la citada eliminación, al considerar que el Poder Legislativo no expresó motivo o justificación suficiente que explique por qué decidió apartarse de la propuesta presentada por el Ayuntamiento del Municipio de Nogales, Sonora.

En la propuesta enviada por el Ayuntamiento del Municipio de Nogales, Sonora, se propuso la creación de diversos pagos por concepto de derechos por servicios catastrales prestados por el Ayuntamiento; a los establecimientos mercantiles; así como el pago de derechos a los establecimientos donde operen máquinas electrónicas de juego con sorteo de números y apuestas, tal como se advierte de la siguiente transcripción:

"Artículo 101. Por los servicios catastrales prestados por el Ayuntamiento, se pagarán los derechos conforme a la siguiente base:



"VUMAV		
"I.	Por copias simples de antecedentes catastrales y documentos de archivo, por cada hoja:	1.62
"II.	Por certificación de copias de expedientes y documentos de archivo catastral, por cada hoja:	1.67
"III.	Por expedición de certificados catastrales simples:	1.46
"IV.	Por expedición de copias de planos catastrales de población, por cada hoja:	3.06
"V.	Por certificación de copias de cartografía catastral, por cada hoja:	4.80
"VI.	Por expedición de copias simples de cartografía catastral, por cada predio:	2.30
"VII.	Por asignación de clave catastral a lotes de terreno de fraccionamientos, por cada clave:	1.16
"VIII.	Por certificación del valor catastral y validación de datos en la manifestación de traslado de dominio, por cada certificación:	1.60
"IX.	Por expedición de certificados de no inscripción de bienes inmuebles:	2.70
"X.	Por inscripción de manifestaciones y avisos catastrales (manifestaciones de inmuebles de obra, fusiones y subdivisiones):	1.11
"XI.	Por expedición de certificados de no propiedad y otros, por cada uno:	1.49
"XII.	Por expedición de certificados catastrales con medidas y colindancias:	3.79
"XIII.	Por expedición de copias de cartografía rural por cada hoja:	6.90
"XIV.	Por expedición de planos de predios rurales a escala convencional:	6.37



"XV.	Por expedición de cartas geográficas para desarrollo, para uso particular, urbanas turísticas y de uso de suelo, por cada variante de información:	2.90
"XVI.	Por búsqueda de información solicitada por contribuyente y certificado catastral de propiedad:	1.67
"XVII.	Por cartografía especial con manzana y predio de construcción sombrada:	3.38
"XVIII.	Por la rectificación de mensura y elaboración de certificado, por cada predio:	6.49
"XIX.	Por actualización de valor catastral por registro de construcción y suelo a solicitud del contribuyente, por predio:	1.60
"XX.	Por asignación de clave a lotes de terrenos por subdivisión, fusión o ventas particulares, por cada clave:	1.16
"XXI.	Por certificación de corrección de datos de la manifestación de traslado de dominio, por cada certificación	1.60
"XXII.	Por certificación urgente del valor catastral y validación de datos de manifestación de traslado de dominio, por cada certificación."	7.68

"Artículo 104. Los establecimientos mercantiles, pagarán los derechos conforme a la siguiente tabla, según el tamaño del establecimiento definido en el Reglamento que Regula la Apertura y Operación de Establecimientos Comerciales del Municipio de Nogales, Sonora:

"I. Micro y pequeño:	VUMAV
"a) Expedición de licencia anual de funcionamiento	10
"b) Revalidación anual de la licencia	5
"c) Cambio de domicilio	5
"d) Cambio de propietario	5



"II. Mediano:	
"a) Expedición de licencia anual de funcionamiento	30
"b) Revalidación anual de la licencia	15
"c) Cambio de domicilio	15
"d) Cambio de propietario	15
"III. Grande:	
"a) Expedición de licencia anual de funcionamiento	100
"b) Revalidación anual de la licencia	50
"c) Cambio de domicilio	50
"d) Cambio de propietario	50"

"**Artículo 105.** Los establecimientos donde operen máquinas electrónicas de juego con sorteo de números y apuestas, pagarán los derechos conforme a la siguiente tabla:

	"VUMAV
"I. Expedición de licencia, permiso o autorización	30,000
"II. Refrendo anual de la licencia, permiso o autorización	1,600
"III. Cambio de domicilio	1,500
"IV. Incremento por cada aparato	60
"V. Permiso de funcionamiento por horario, anual	1,500
"VI. Aportación anual para programas preventivos para la ludopatía.	1,500"

Ahora bien, para resolver el caso que nos ocupa, y con el propósito de determinar si el Congreso del Estado de Sonora se apartó de la propuesta enviada por el Municipio actor y, en caso de ser así, verificar si hay una razón objetiva para ello, es necesario precisar cuál fue la propuesta del Municipio actor sobre el tema y que fue lo que aprobó por la Legislatura Local.



Propuesta del Ayuntamiento del Municipio de Nogales, Sonora, Ley de Ingresos 2020.	Aprobación del Congreso del Estado de Sonora, Ley de Ingresos del 2020
"Artículo 101. Por los servicios catastrales prestados por el Ayuntamiento, se pagarán los derechos conforme a la siguiente base:	"Artículo 101. Por los servicios catastrales prestados por el Ayuntamiento, se pagarán los derechos conforme a la siguiente base:
"VUMAV	"VUMAV
"I. Por copias simples de antecedentes catastrales y documentos de archivo, por cada hoja 1.62	"I. Por copias simples de antecedentes catastrales y documentos de archivo, por cada hoja: 1.62
"II. Por certificación de copias de expedientes y documentos de archivo catastra, por cada hoja: 1.67	"II. Por certificación de copias de expedientes y documentos de archivo catastra, por cada hoja: 1.67
"III. Por expedición de certificados catastrales simples: 1.46	"III. Por expedición de certificados catastrales simples: 1.46
"IV. Por expedición de copias de planos catastrales de población, por cada hoja: 3.06	"IV. Por expedición de copias de planos catastrales de población, por cada hoja: 3.06
"V. Por certificación de copias de cartografía catastral, por cada hoja: 4.80	"V. Por certificación de copias de cartografía catastral, por cada hoja: 4.80
"VI. Por expedición de copias simples de cartografía catastral, por cada predio: 2.30	"VI. Por expedición de copias simples de cartografía catastral, por cada predio: 2.30
"VII. Por asignación de clave catastral a lotes de terreno de fraccionamientos, por cada clave: 1.16	"VII. Por asignación de clave catastral a lotes de terreno de fraccionamientos, por cada clave: 1.16
"VIII. Por certificación del valor catastral y validación de datos en la manifestación de traslado de dominio, por cada certificación 1.60	"VIII. Por certificación del valor catastral y validación de datos en la manifestación de traslado de dominio, por cada certificación 1.60



"IX.	Por expedición de certificados de no inscripción de bienes inmuebles:	2.70	"IX.	Por expedición de certificados de no inscripción de bienes inmuebles:	2.70
"X.	Por inscripción de manifestaciones y avisos catastrales (manifestaciones de inmuebles de obra, fusiones y subdivisiones):	1.11	"X.	Por inscripción de manifestaciones y avisos catastrales (manifestaciones de inmuebles de obra, fusiones y subdivisiones):	1.11
"XI.	Por expedición de certificados de no propiedad y otros, por cada uno:	1.49	"XI.	Por expedición de certificados de no propiedad y otros, por cada uno:	1.49
"XII.	Por expedición de certificados catastrales con medidas y colindancias:	3.79	"XII.	Por expedición de certificados catastrales con medidas y colindancias:	3.79
"XIII.	Por expedición de copias de cartografía rural por cada hoja:	6.90	"XIII.	Por expedición de copias de cartografía rural por cada hoja:	6.90
"XIV.	Por expedición de planos de predios rurales a escala convencional:	6.37	"XIV.	Por expedición de planos de predios rurales a escala convencional:	6.37
"XV.	Por expedición de cartas geográficas para desarrollo, para uso particular, urbanas turísticas y de uso de suelo, por cada variante de información:	2.90	"XV.	Por expedición de cartas geográficas para desarrollo, para uso particular, urbanas turísticas y de uso de suelo, por cada variante de información:	2.90
"XV. (SIC)	Por búsqueda de información solicitada por contribuyente y certificado catastral de propiedad:	1.67	"XVI.	Por búsqueda de información solicitada por contribuyente y certificado catastral de propiedad:	1.67
"XVII.	Por cartografía especial con manzana y predio de construcción sombreada:	3.38	"XVII.	Por cartografía especial con manzana y predio de construcción sombreada: "	3.38



"XVII. Por la rectificación de mensura y elaboración de certificado, por cada predio:	6.49
"XIX. Por actualización de valor catastral por registro de construcción y suelo a solicitud del contribuyente, por predio:	1.60
"XX. Por asignación de clave a lotes de terrenos por subdivisión, fusión o ventas particulares, por cada clave:	1.16
"XXI. Por certificación de corrección de datos de la manifestación de traslado de dominio, por cada certificación	1.60
"XXII. Por certificación urgente del valor catastral y validación de datos de manifestación de traslado de dominio, por cada certificación."	7.68

"Artículo 104. Los establecimientos mercantiles, pagarán los derechos conforme a la siguiente tabla, según el tamaño del establecimiento definido en el Reglamento que Regula la Apertura y Operación de Establecimientos Comerciales del Municipio de Nogales, Sonora:

Sin correlativo

"I. Micro y pequeño:

"VUMAV

"a) Expedición de licencia anual de funcionamiento	10
--	----



<p>"b) Revalidación anual de la licencia 5</p> <p>"c) Cambio de domicilio 5</p> <p>"d) Cambio de propietario 5</p> <p>"II. Mediano:</p> <p>"a) Expedición de licencia anual de funcionamiento 30</p> <p>"b) Revalidación anual de la licencia 15</p> <p>"c) Cambio de domicilio 15</p> <p>"d) Cambio de propietario 15</p> <p>"III. Grande:</p> <p>"a) Expedición de licencia anual de funcionamiento 100</p> <p>"b) Revalidación anual de la licencia 50</p> <p>"c) Cambio de domicilio 50</p> <p>"d) Cambio de propietario 50"</p> <p>"Artículo 105. Los establecimientos donde operen máquinas electrónicas de juego con sorteo de números y apuestas, pagarán los derechos conforme a la siguiente tabla:</p> <p style="text-align: center;">"VUMAV</p> <p>"I. Expedición de licencia, permiso o autorización 30,000</p>	<p>Sin correlativo</p>
--	------------------------



-
- | | |
|---|--|
| "II. Refrendo anual de la licencia, permiso o autorización 1,600
"III. Cambio de domicilio 1,500
"IV. Incremento por cada aparato 60
"V. Permiso de funcionamiento por horario, anual 1,500
"VI. Aportación anual para programas preventivos para la ludopatía 1,500" | |
|---|--|
-

Al respecto, en la iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos de Ayuntamiento del Municipio de Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veinte, el Municipio actor expuso lo siguiente:

"Justificación de la Ley de Ingresos 2020

"Municipio de Nogales Sonora

"Justificaciones a la Ley y Presupuesto de Ingresos

"Con el propósito de dar mayor claridad y soporte a la información de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos, se presentan los comentarios de aquellos conceptos o situaciones que así lo ameritaron. Las justificaciones son de suma importancia, ya que es el espacio donde se plasman las aclaraciones o argumentos que se consideraron convenientes, para favorecer la iniciativa de ley.

"La reducción que en términos reales van a tener las aportaciones federales a los Municipios del país en el ejercicio fiscal 2020, mismas que crecerán apenas en 0.5 por ciento, es decir, que en dichos términos decrecerán en 3.95 por ciento si se toma en cuenta que para el próximo año la inflación estimada será de 4.0 por ciento, ha traído consigo que los Municipios del país busquen ser menos dependientes financieramente de los otros niveles de gobierno para atender las demandas más crecientes de sus comunidades, lo que en otras palabras significa que deben incrementar sus ingresos



propios en relación a sus ingresos totales, es decir, incrementar su eficiencia recaudatoria.

"Nogales, no es la excepción. **Es por eso que el proyecto de Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos que se envía a esa Honorable representación popular para su aprobación, busca precisamente alcanzar dicho objetivo, es decir, incrementar sus ingresos propios**, mismos que, según lo señala su Plan Municipal de Desarrollo 2019-2021 de Nogales, apenas sí representaron, en 2018, el 19 por ciento del total de ingresos presupuestados, sin considerar los ingresos de los organismos descentralizados o entidades paramunicipales de la administración pública municipal, habida cuenta que éstos no ingresan al erario municipal sino que son aplicados por los propios organismos para su gasto de operación.

"Sin embargo, este incremento de los ingresos propios que se busca para 2020 y con el cual se logrará un 6.23 por ciento de aumento en el total de ingresos, no se funda sobre conceptos tan importantes como el impuesto predial, el derecho de alumbrado público y las tarifas de agua potable que tanto impactan en la economía familiar, **sino más que todo en otros nuevos conceptos de ingresos que antes no se habían considerado, como son derechos por licencias, permisos y autorizaciones**, así como aprovechamientos por concepto de multas por infringir disposiciones legales y reglamentarias.

"Así, es de destacar que en el **impuesto predial la tasa aplicable se reducirá en un 50 por ciento**, además de que se propondrán subsidios sobre el valor catastral a 4 rangos que serán establecidos, de conformidad al artículo 6o. del propio proyecto de Ley de Ingresos, en el Acuerdo del Ayuntamiento donde se emitan las bases generales para el otorgamiento de subsidios, estímulos fiscales, reducciones o descuentos en el pago de contribuciones y demás ingresos municipales, lo anterior, a efecto de fomentar el desarrollo económico, la generación de empleos, la adquisición de vivienda digna y decorosa, la optimización del uso y aprovechamiento del suelo, el mejoramiento de la imagen urbana, la conservación del patrimonio histórico municipal, el cuidado y bienestar del patrimonio familiar y en general, el bienestar de la población de escasos recursos económicos y grupos vulnerables, incluso los sectores económicos como el industrial, comercial y servicios.

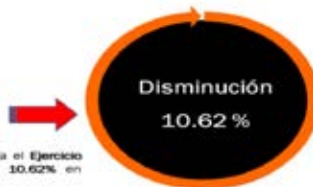


"La nueva propuesta de tasa aplicable al impuesto predial reducida en un 50%, aunada a la propuesta de subsidios al impuesto predial 2020, misma que se aplicará sobre el valor catastral a 4 rangos de conformidad con la siguiente tabla:

Valor Catastral			Subsidio 2020	Predios	%
Limite Inferior		Limite Superior			
0.01	a	1,000,000.00	50%	76,093	88%
1,000,001.00	a	5,000,000.00	40%	9,290	11%
5,000,001.00	a	10,000,000.00	30%	675	1%
10,000,001.00		En Adelante	20%	608	1%
			Total:	86,666	100%

Generará una disminución en el importe a pagar en el impuesto predial de hasta un 10.62% al 88% de contribuyentes, tal y como se muestra en la siguiente presentación:

	Calculo Predial	
	2019	2020
Valor Catastral	1,000,000.00	1,000,000.00
Tasa de Impuesto	1%	0.005
Impuesto	10,000.00	5,000.00
Subsidio Aplicable	72.03%	50.00%
Importe de Subsidio	7,203.00	2,500.00
Impuesto a Pagar:	2,797.00	2,500.00



Si el Valor Catastral de tu Propiedad es de 1 Millón de Pesos, para el Ejercicio Fiscal de 2020, pagarás reducido el impuesto predial en un 10.62% en comparación al ejercicio fiscal de 2019.

Para ello reducimos la tasa del impuesto predial en un 50% y próximamente presentaremos al Ayuntamiento el Acuerdo de Subsidios al Impuesto Predial de 2020.

Recibirás más Descuentos: Si eres propietario de un predio con la calidad de Jubilado, Pensionado, Persona Mayor de 60 Años, Madre Soltera ó Discapacitado, tendrás un 50% de Descuento Adicional.

"En dicha disminución del 88 por ciento, es de destacar que **los mayores** beneficios serán para viviendas del tipo económico y media del Municipio, con lo cual las **familias de escasos recursos serán las que más beneficios obtengan.**

"En este impuesto, es decir en el predial, sobresale también que se eliminó el artículo 173 de la Ley de Ingresos del Ejercicio Fiscal de 2019 que disponía la reducción correspondiente cuando en aquellos casos en que como consecuencia de la actualización de los valores catastrales unitarios de suelo y construcción el importe a cargo resultara mayor al 10%, lo anterior, debido a que el artículo 48 de la Ley Catastral y Registral para el Estado de Sonora establece que: '... Las



autoridades competentes deberán determinar el valor catastral de cada inmueble, con la aplicación de los planos y tablas generales de valores unitarios de suelo y construcción aprobada por el Congreso del Estado', planos y tablas que sirven de base para el cobro de la propiedad inmobiliaria y cuya actualización fue aprobada debidamente por ese Honorable Congreso, además considerando que el Ayuntamiento habrá de emitir el Acuerdo sobre las bases generales para el otorgamiento de subsidios, estímulos fiscales, reducciones o descuentos en el pago de contribuciones y demás ingresos municipales antes referido.

"Por su parte, las tarifas del derecho de alumbrado público y las de agua potable, así como por el servicio de recolección y disposición final de basura comercial e industrial, sólo se actualizarán en 4 por ciento, es decir, en el porcentaje que se estima que sea la inflación el próximo año, con lo cual pues los costos de estos servicios no crecen en términos reales.

"En recolección de basura, habida cuenta de que existen en el Municipio personas físicas o morales que presten el servicio especial contratado en la modalidad de recolección de residuos, sin contar con concesión del Ayuntamiento o mediante la concertación con éste, se establece por primera vez el cobro de un derecho mensual por la prestación de este servicio por particulares con concesión o concertación que debe otorgar el Ayuntamiento.

"De igual forma, existen en el Municipio particulares que prestan el servicio público de estacionamiento y cobran una tarifa que ellos mismos ponen y ninguno cuenta con concesión o contrato de concertación otorgado por el Ayuntamiento, los que se deben de regularizar otorgándoles los contratos correspondientes de concertación y cobrándoles los derechos correspondientes previstos en este proyecto.

"Ahora bien, el proyecto incorpora algunos nuevos derechos por concepto licencias, permisos y autorizaciones, como es el caso de la licencia que deben tener y los derechos que deben pagar los establecimientos donde operen máquinas electrónicas de juego con sorteo de números y apuestas, de conformidad con lo que establecen los artículos 1, 3, 10 y demás relativos de la Ley que establece las bases para que los Ayuntamientos del



Estado ejerzan su facultad reglamentaria en materia de licencias, permisos o autorizaciones municipales para los establecimientos donde operen máquinas electrónicas de juego con sorteo de números y apuestas.

"Para los establecimientos mercantiles también se prevé por vez primera el cobro de derechos por las licencias de funcionamiento, así como a aquellos establecimientos de compraventa de vehículos chatarra y autopartes usadas, recicladoras y centros de acopio de materiales reciclables.

"Por no contar con estas concesiones o contratos de concertación para la prestación de los servicios públicos de recolección de basura y estacionamientos públicos, además de tampoco contar con la licencia de funcionamiento de las actividades realizadas por los particulares antes señaladas, se prevé una multa en cada caso."

Dicha iniciativa fue remitida para su análisis y dictamen correspondiente a la Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales, del Congreso del Estado de Sonora, la que emitió dictamen en el siguiente sentido:

"Expuesto lo anterior, esta Comisión procede a resolver el fondo de la iniciativa materia del presente dictamen, bajo las siguientes:

"CONSIDERACIONES:

"Primera. El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos divide las atribuciones entre los Municipios y los Estados en cuanto al proceso de fijación de las contribuciones. A los Municipios les otorga la competencia constitucional para proponer las cuotas y tarifas a través de la iniciativa de Ley de Ingresos y, a las Legislaturas de los Estados, la de tomar la decisión final sobre los tributos municipales, al tener la atribución de aprobar las Leyes de Ingresos de los Municipios; en ese sentido, la decisión del Congreso del Estado no puede apartarse de la propuesta original de cada Municipio, a menos de que existan argumentos de los que deriven una justificación objetiva razonable debido a que están de por medio los recursos económicos municipales y, en un momento dado, se podría ver afectada la autonomía y autosuficiencia de los Municipios.



"Segunda. Es obligación de los Ayuntamientos de la entidad someter al examen y aprobación del Congreso del Estado, durante la segunda quincena del mes de noviembre de cada año, la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos que deberá regir en el año fiscal siguiente, misma que contendrá las cuotas, tasas y tarifas aplicables a las contribuciones, según lo dispuesto por los artículos 136, fracción XXI, de la Constitución Política del Estado de Sonora y 61, fracción IV, incisos A) y B), de la Ley de Gobierno y Administración Municipal.

"Tercera. Es competencia exclusiva del Congreso del Estado discutir, modificar, aprobar o reprobar anualmente las Leyes de Ingresos y Presupuestos de Ingresos de los Ayuntamientos, según lo dispuesto por el artículo 64, fracción XXIV, de la Constitución Política del Estado de Sonora.

"Cuarta. Las Leyes de Ingresos Municipales constituyen un catálogo de gravámenes tributarios que condicionan la aplicación de la Ley de Hacienda Municipal, por lo que no es necesario entrar al estudio de fondo sobre la constitucionalidad y legalidad de las contribuciones establecidas en las mismas, tomando en consideración que la ley mencionada cumple a plenitud con los principios de equidad, proporcionalidad y legalidad tributaria contemplados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En virtud de lo anterior, esta Comisión se abocó al análisis de las cuotas, tasas y tarifas propuestas por los citados Ayuntamientos en sus respectivas Leyes de Ingresos, derivadas de la aplicación de la Ley de Hacienda Municipal y de los demás ordenamientos fiscales, concluyendo que las mismas son acordes con los principios de equidad, pues se trata igual a los iguales y desigual a los desiguales, es decir, se establece la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo; asimismo, son proporcionales, en virtud que los sujetos pasivos deben contribuir al gasto público en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Finalmente, es preciso dejar asentado que en las iniciativas en estudio, no se deja al arbitrio de la autoridad exactora municipal discrecionalidad alguna para el cálculo de los tributos, dado que debe aplicar las normas fiscales creadas por el legislador con anterioridad al hecho imponible.



"Cabe destacar que, con la aprobación de las Leyes de Ingresos Municipales, se genera certidumbre al gobernado sobre qué hecho o circunstancia se encuentra gravada, cómo se calculará la base del tributo, así como la tasa o tarifa que se aplicará. Por todo lo anterior, concluimos que dichas leyes cumplen con el objetivo de que los Ayuntamientos, a través de su hacienda pública, recauden los ingresos que se contemplan en las mismas para satisfacer las necesidades de gasto del gobierno, que deben plasmarse en sus respectivos Presupuestos de Egresos, conforme a las metas, objetivos y programas previstos en sus planes municipales de desarrollo y programas operativos anuales.

"Es importante referir que los integrantes de esta dictaminadora llevamos a cabo una reunión de Comisión en las instalaciones que ocupa la Sala de comisiones de esta soberanía, con la finalidad de conocer los detalles establecidos en la iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuestos de Ingresos presentada por el Ayuntamiento que inicia, de lo que se pudo apreciar los incrementos a las cuotas y tarifas que habrán de aplicarse en el año 2020, en relación con las establecidas para 2019.

"Asimismo, en un esfuerzo por apoyar la economía de las familias nogalenses que menos tienen, los integrantes de esta Comisión, decidimos incluir en el contenido de la Ley de Ingresos, que es materia del presente dictamen, un artículo que establece el 10% como límite en el incremento del cobro por el impuesto predial, en relación con el causado en el ejercicio fiscal de 2019, exceptuando algunos de los casos especificados en la misma disposición en comento.

"En ese tenor, con la aprobación de la Ley de Ingresos dictaminada por esta Comisión, estamos asumiendo el compromiso de generar las condiciones para que el Ayuntamiento de Nogales pueda asumir plenamente su facultad recaudadora y estamos sentando las bases para que esté en condiciones de definir sus fuentes de ingresos, sea por recursos propios, participaciones y aportaciones federales y participaciones estatales, las cuales, indudablemente, quedan supeditadas a la aprobación del paquete presupuestal estatal, para definir los montos en porcentajes que les corresponde por cada rubro en el que los Municipios participan.



"Por todo lo expuesto, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 52 de la Constitución Política del Estado de Sonora, sometemos a consideración del Pleno el siguiente proyecto de:

"Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la Heroica Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal de 2020."

Ahora bien, en sesión extraordinaria celebrada el día veinticuatro de diciembre de dos mil diecinueve del Pleno de la "LXII Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Sonora", la diputada presidenta de la Mesa Directiva sometió a discusión el citado dictamen.

Al respecto, el diputado Gildardo Real Ramírez solicitó a la diputada presidenta reservar el artículo 101 de la Ley de Ingresos de Nogales, precisó que estaba imprimiendo un documento al que tenía que dar lectura.

La diputada presidenta preguntó en votación económica si se aprobaba el dictamen en lo general, mismo que fue aprobado por mayoría de votos.

Posteriormente, la diputada presidenta sometió a discusión los dictámenes en lo particular.

El diputado Gildardo Real Ramírez propuso eliminar de la propuesta de la presidencia municipal los nuevos derechos que estaban creando en los artículos 101, 104 y 105, ello bajo los siguientes razonamientos:

"Los diputados presentes, incluso con la totalidad de los partidos, hace un par de meses que estábamos discutiendo sobre la base de cálculo para el predial y las Leyes de Ingresos de los Municipios, hicimos un acuerdo, que no íbamos a aprobar, que no íbamos a tolerar aumentos superiores a la inflación, al cálculo inflacionario, porque todos comprendemos por la crisis económica que estamos pasando los sonorenses y los mexicanos en general, es decir, íbamos a ser solidarios con el resto de los ciudadanos, y todo aquel alcalde que trajera una propuesta superior iba a ser ajustada al índice inflacionario, hoy me doy cuenta que en las diferentes fronteras legislativas, por las que pasó el Municipio de Nogales y su Ley de Ingresos, me doy cuenta que vienen en una serie de artículos



algunas modificaciones demasiado exageradas, en los artículos 101, 104 y 105 de la Ley de Ingresos prácticamente se crean nuevos cobros, diferentes conceptos que no existían antes. Le voy a dar lecturas, aumentos que no existían, repito, un aumento del 10% a diversos trámites catastrales, aumento al 10% a multas de tránsito, eso es aumentos que considero excesivos, irracionales y desproporcionados, son a los que acabo de darle lectura, y los nuevos derechos que están creando son: 1. Cobro de cuota de 17 mil pesos mensuales a concesionarios de recolección de residuos. 2. A los particulares que brinden servicios de estacionamiento se les cobrará de 4,225 a 8,500 pesos. 3. Elaboración de certificado catastral 550 pesos. 4. Actualización del valor catastral 80 pesos. 5. Asignación de claves 58 pesos. 6. Corrección de datos 80 pesos. 7. Certificado urgente 385 pesos. 8. Licencia anual de funcionamiento de 500 a 5000 pesos. 9. Licencia a casinos de 1500 pesos. 10. Licencia de funcionamiento a Yunkes y recicladoras 2500 pesos. Lo anterior es la propuesta en lo particular es, a los nuevos derechos que están creando que son los artículos 101, 104 y 105 eliminarlos de la propuesta de la presidencia municipal, y en donde viene el aumento del 10% a diversos trámites catastrales y aumento de 10% a multas de tránsito, ajustarlo al 4%."

Luego, en la discusión intervino la diputada Diana Platt Salazar y sostuvo lo siguiente:

"C. Dip. Diana Platt Salazar: En la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos de Nogales para el ejercicio fiscal 2020, sí prevé un incremento total de 6.23% en relación con el ejercicio anterior, mismo que está basado principalmente en nuevos conceptos de ingresos, tales, por ejemplo: derechos por concepto de licencias, permisos y autorizaciones, así como aprovechamientos por concepto de multas. En materia de impuestos predial, se reduce la tasa al 50%, y mediante los subsidios que se otorgarán se beneficiará al 88% de los predios para reducir su impacto a pagar hasta al 10.62%, su importe, reducción que beneficiará a las viviendas de tipo económico y media del Municipio, es decir, a las familias de escasos recursos. Si el valor catastral de tu propiedad es de 1 millón de pesos para el ejercicio fiscal 2020, pagará reducción del impuesto predial en un 10.62%, por ejemplo. Los derechos de alumbrado público, agua potable y por recolección y disposición final de basura comercial e industrial no se incrementan, sino sólo se actualizan conforme al porcentaje de inflación. Se cobrarán derechos a los particulares que prestan los servicios públicos de recolección de basura y



estacionamiento público, pues ninguno está regularizado prestándolo mediante concesión o concertación del Ayuntamiento. Por la expedición de licencias de funcionamiento a casinos, se prevé por vez primera el cobro de derechos con base en la facultad que les confiere a los Municipios la Ley que establece las bases para que los ayuntamientos del estado ejerzan su facultad reglamentaria en materia de licencias, permisos y autorizaciones municipales para los establecimientos donde operen máquinas electrónicas de juego con sorteo de números y apuestas."

Por su parte, el diputado Gildardo Real Ramírez expresó lo siguiente:

"C. Dip. Gildardo Real Ramírez: La diputada Diana Platt, a lo que acaba de darle lectura me da toda la razón, creo que entendí que los aumentos son superiores al 120 o 120 y tantos por ciento. La Constitución dice que cualquier aumento a cualquier servicio, a cualquier impuesto debe ser proporcional, debe ser racional y debe ser equitativo, es decir, lo que está haciendo el presidente municipal es exagerado, es excesivo, es usurero y es inconstitucional, por eso sostengo la propuesta de eliminar los nuevos derechos, y ajustar los aumentos de trámites catastrales y al de las multas de tránsito."

Respondió la diputada Diana Platt Salazar:

"C. Dip. Diana Platt Salazar: No, yo no dije eso diputado, sí hay aumento, pero no es desproporcional, como lo dije, aquí los señalé los ejemplos, nomás por alusión."

Una vez expuesto lo anterior, la diputada presidenta sometió a votación la propuesta original presentada en el dictamen de la Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales del Congreso del Estado de Sonora, de los artículos 101, 104 y 105 de la Ley de Ingresos de Nogales, mismo que fue rechazado por unanimidad de votos.

Al haberse rechazado la propuesta original, la diputada presidenta sometió en votación económica la aprobación de los artículos 101, 104 y 105 propuestos por el diputado Gildardo Real Ramírez, propuesta que fue aprobada por mayoría de votos, en contra los diputados Del Río Sánchez, Gaytán Sánchez y Mancha Ornelas.



Finalmente, la diputada presidenta preguntó en votación económica si era de aprobarse el resto del articulado que no fue motivo de discusión, lo cual fue aprobado por mayoría, en contra los diputados Del Río Sánchez y Gaytán Sánchez. Lo anterior se advierte de la siguiente transcripción:

"C. Dip. Presidente: Primero vamos a votar la propuesta realizada por el diputado Gildardo Real Ramírez. Antes de someter a votación el presente asunto, aclaro a la asamblea que estamos discutiendo los artículos 101, 104 y 105 y los aumentos y ajustes mencionados del resolutivo contenido en el dictamen de la ley de nogales. Sobre este punto esta presidencia ha registrado además de la propuesta original, la propuesta de modificación planteada por el diputado Gildardo Real, en ese sentido someteré a votación en primer término la propuesta presentada en el dictamen, y sólo en el caso de que no sea aprobada la propuesta original, someteré a votación la propuesta del diputado Gildardo Real Ramírez. Por lo tanto, discutido en lo particular los artículos 101, 104 y 105 de la Ley de Nogales, se pregunta en votación económica si es de aprobarse en los términos que originalmente conoció la asamblea, los que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo poniéndose de pie (**rechazado por unanimidad**) en vista de que no fueron aprobados los artículos 101, 104 y 105 de la ley como la conoció originalmente esta asamblea, y en virtud de que ha sido discutido el contenido de dicho artículo, se pregunta en votación económica si es de aprobarse los artículos 101, 104 y 105 como lo propone el diputado Gildardo Real Ramírez, sírvanse manifestarlo poniéndose de pie (**aprobado por mayoría**) (**Contra: Del Río Sánchez, Gaytán Sánchez y Mancha Ornelas**) aprobada la propuesta del diputado Gildardo Real Ramírez. Finalmente se pregunta en votación económica si es de aprobarse el resto del articulado que no fue motivo de discusión, los que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo poniéndose de pie (**aprobado por mayoría**) (**Contra: Del Río Sánchez y Gaytán Sánchez**)."

Este Tribunal Pleno advierte de lo anterior que el Poder Legislativo Local pretendió justificar la eliminación de los artículos 101, 104 y 105 de la iniciativa de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Municipio de Nogales, así como la aprobación de la propuesta modificada del diputado Gildardo Real Ramírez, básicamente en las siguientes afirmaciones:

- Sostuvo que los diputados presentes hacía un par de meses que habían discutido sobre la base de cálculo para el impuesto predial y las Leyes de



Ingresos, y que hicieron un acuerdo de que no iban a tolerar aumentos superiores a la inflación, porque todos comprendían la crisis económica que estaban pasando los sonorenses y los mexicanos en general, que iban a ser solidarios con el resto de los ciudadanos, y todo aquel alcalde que trajera una propuesta superior iba a ser ajustada al índice inflacionario.

- Consideró que se contemplaban modificaciones demasiado exageradas.
- Sostuvo que en la propuesta de los artículos 101, 104 y 105 de la Ley de Ingresos contemplaban aumentos excesivos, irracionales y desproporcionados.
- Refirió que la Constitución dice que cualquier aumento a cualquier servicio, a cualquier impuesto, debe ser proporcional, debe ser racional y debe ser equitativo, y lo que está haciendo el presidente municipal es exagerado, es excesivo, es usurero y es inconstitucional.

De lo anterior, este Tribunal Pleno advierte que las anteriores precisiones no son suficientes para concluir que existe la justificación necesaria para eliminar la propuesta realizada por el Municipio actor y aprobada por la Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales, máxime si de la iniciativa de ley y del propio dictamen se advierte que se expuso lo siguiente:

En su justificación de la iniciativa de ley, el Municipio actor destacó que:

- La reducción que en términos reales van a tener las aportaciones federales a los Municipios del país en el ejercicio fiscal 2020, mismas que crecerán apenas en 0.5 por ciento, es decir, que en dichos términos decrecerán en 3.95 por ciento si se toma en cuenta que para el próximo año la inflación estimada será de 4.0 por ciento, **ha traído consigo que los Municipios del país busquen ser menos dependientes financieramente de los otros niveles de gobierno para atender las demandas más crecientes de sus comunidades, lo que en otras palabras significa que deben incrementar sus ingresos propios en relación con sus ingresos totales, es decir, incrementar su eficiencia recaudatoria.**
- El proyecto de Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos que se envía para su aprobación **buscó precisamente alcanzar dicho objetivo, es decir, incrementar sus ingresos propios,** mismos que, según lo señala su Plan



Municipal de Desarrollo 2019-2021 de Nogales, apenas sí representaron, en 2018, el diecinueve por ciento del total de ingresos presupuestados, sin considerar los ingresos de los organismos descentralizados o entidades paramunicipales de la administración pública municipal, habida cuenta que éstos no ingresan al erario municipal, sino que son aplicados por los propios organismos para su gasto de operación.

- Este incremento de los ingresos propios que se buscó para 2020, y con el cual se logrará un 6.23 por ciento de aumento en el total de ingresos, no se fundó sobre conceptos tan importantes como el impuesto predial, el derecho de alumbrado público y las tarifas de agua potable que tanto impactan en la economía familiar, sino, más que todo, en otros nuevos conceptos de ingresos que antes no se habían considerado, como son derechos por licencias, permisos y autorizaciones, así como aprovechamientos por concepto de multas por infringir disposiciones legales y reglamentarias.

- Se destacó que, en el impuesto predial, la tasa aplicable se reducirá en un cincuenta por ciento, además de que se propondrían subsidios sobre el valor catastral a cuatro rangos que serán establecidos, de conformidad al artículo 6o. del propio proyecto de Ley de Ingresos, en el Acuerdo del Ayuntamiento donde se emitan las bases generales para el otorgamiento de subsidios, estímulos fiscales, reducciones o descuentos en el pago de contribuciones y demás ingresos municipales, lo anterior, a efecto de fomentar el desarrollo económico, la generación de empleos, la adquisición de vivienda digna y decorosa, la optimización del uso y aprovechamiento del suelo, el mejoramiento de la imagen urbana, la conservación del patrimonio histórico municipal, el cuidado y bienestar del patrimonio familiar y, en general, el bienestar de la población de escasos recursos económicos y grupos vulnerables, incluso los sectores económicos como el industrial, comercial y servicios, lo cual traería mayores beneficios para viviendas del tipo económico y media del Municipio, con lo cual las familias de escasos recursos serán las que más beneficios obtengan.

- En este impuesto, es decir, en el predial, sobresale también que se eliminó el artículo 173 de la Ley de Ingresos del Ejercicio Fiscal de 2019 que disponía la reducción correspondiente cuando en aquellos casos en que como consecuencia de la actualización de los valores catastrales unitarios de suelo y construcción el importe a cargo resultara mayor al 10%.



- Así, el proyecto propuso incorporar algunos nuevos derechos por concepto de licencias, permisos y autorizaciones, como es el caso de la licencia que deben tener y los derechos que deben pagar los establecimientos donde operen máquinas electrónicas de juego con sorteo de números y apuestas, de conformidad con lo que establecen los artículos 1, 3, 10 y demás relativos de la Ley que establece las bases para que los ayuntamientos del estado ejerzan su facultad reglamentaria en materia de licencias, permisos o autorizaciones municipales para los establecimientos donde operen máquinas electrónicas de juego con sorteo de números y apuestas.

- Para los establecimientos mercantiles también se previó por vez primera el cobro de derechos por las licencias de funcionamiento, así como a aquellos establecimientos de compraventa de vehículos chatarra y autopartes usadas, recicladoras y centros de acopio de materiales reciclables.

En su dictamen, la Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales de esta Sexagésima Segunda Legislatura destacó lo siguiente:

- El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos divide las atribuciones entre los Municipios y los Estados en cuanto al proceso de fijación de las contribuciones. A los Municipios les otorga la competencia constitucional para proponer las cuotas y tarifas a través de la iniciativa de Ley de Ingresos y, a las Legislaturas de los Estados, la de tomar la decisión final sobre los tributos municipales, al tener la atribución de aprobar las Leyes de Ingresos de los Municipios; en ese sentido, la decisión del Congreso del Estado no puede apartarse de la propuesta original de cada Municipio, a menos de que existan argumentos de los que deriven una justificación objetiva razonable debido a que están de por medio los recursos económicos municipales y, en un momento dado, se podría ver afectada la autonomía y autosuficiencia de los Municipios.

- Es obligación de los Ayuntamientos de la entidad someter al examen y aprobación del Congreso del Estado, durante la segunda quincena del mes de noviembre de cada año, la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos que deberá regir en el año fiscal siguiente, misma que contendrá las cuotas, tasas y tarifas aplicables a las contribuciones, según lo dispuesto por los artículos 136,



fracción XXI, de la Constitución Política del Estado de Sonora y 61, fracción IV, incisos A) y B), de la Ley de Gobierno y Administración Municipal.

- Es competencia exclusiva del Congreso del Estado discutir, modificar, aprobar o reprobado anualmente las Leyes de Ingresos y Presupuestos de Ingresos de los Ayuntamientos, según lo dispuesto por el artículo 64, fracción XXIV, de la Constitución Política del Estado de Sonora.

- Las Leyes de Ingresos Municipales constituyen un catálogo de gravámenes tributarios que condicionan la aplicación de la Ley de Hacienda Municipal, por lo que no es necesario entrar al estudio de fondo sobre la constitucionalidad y legalidad de las contribuciones establecidas en las mismas, tomando en consideración que la ley mencionada cumple a plenitud con los principios de equidad, proporcionalidad y legalidad tributaria contemplados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En virtud de lo anterior, esta Comisión se abocó al análisis de las cuotas, tasas y tarifas propuestas por los citados Ayuntamientos en sus respectivas Leyes de Ingresos, derivadas de la aplicación de la Ley de Hacienda Municipal y de los demás ordenamientos fiscales, concluyendo que las mismas son acordes con los principios de equidad, pues se trata igual a los iguales y desigual a los desiguales, es decir, se establece la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo; asimismo, son proporcionales en virtud de que los sujetos pasivos deben contribuir al gasto público en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Finalmente, es preciso dejar asentado que en las iniciativas en estudio, no se deja al arbitrio de la autoridad exactora municipal discrecionalidad alguna para el cálculo de los tributos, dado que debe aplicar las normas fiscales creadas por el legislador con anterioridad al hecho imponible.

- Con la aprobación de las Leyes de Ingresos Municipales, se genera certidumbre al gobernado sobre qué hecho o circunstancia se encuentra gravada, cómo se calculará la base del tributo, así como la tasa o tarifa que se aplicará. **Por todo lo anterior, concluye que dichas leyes cumplen con el objetivo de que los Ayuntamientos, a través de su hacienda pública, recauden los ingresos que se contemplan en las mismas para satisfacer las necesidades de gasto**



del gobierno, que deben plasmarse en sus respectivos Presupuestos de Egresos, conforme a las metas, objetivos y programas previstos en sus planes municipales de desarrollo y programas operativos anuales.

• En un esfuerzo por apoyar la economía de las familias nogalenses que menos tienen, los integrantes de esa Comisión decidieron incluir en el contenido de la Ley de Ingresos, que es materia del presente dictamen, un artículo que establece el 10% como límite en el incremento del cobro por el impuesto predial, en relación con el causado en el ejercicio fiscal de 2019, exceptuando algunos de los casos especificados en la misma disposición en comento.

• Con la aprobación de la ley de ingresos dictaminada por esta Comisión, **asumieron el compromiso de generar las condiciones para que el Ayuntamiento de Nogales pueda asumir plenamente su facultad recaudadora y están sentando las bases para que esté en condiciones de definir sus fuentes de ingresos, sea por recursos propios, participaciones y aportaciones federales y participaciones estatales, las cuales, indudablemente, quedan supeditadas a la aprobación del paquete presupuestal estatal, para definir los montos en porcentajes que les corresponde por cada rubro en el que los Municipios participan.**

En ese contexto, del ejercicio efectuado por este Tribunal Pleno se advierte que en el caso se actualiza una violación a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues en el caso, el Poder Legislativo del Estado de Sonora no expuso una base objetiva y razonable para motivar el distanciamiento entre la propuesta establecida en los artículos 101, 104 y 105 de la iniciativa de la ley de ingresos enviada por el Municipio actor y la aprobada por el Congreso del Estado.

En efecto, si bien el Municipio de Nogales en su iniciativa realizó una motivación básica respecto a la implementación de los diversos pagos por derechos, que consiste básicamente en que el incremento de los ingresos propios que se buscó para dos mil veinte, no se funda sobre conceptos tan importantes como el impuesto predial, el derecho de alumbrado público y las tarifas de agua potable que tanto impactan en la economía familiar, sino más que todo en otros nuevos conceptos de ingresos que antes no se habían considerado, como son derechos por licencias, permisos y autorizaciones, así como aprovechamientos



por concepto de multas por infringir disposiciones legales y reglamentarias, el Congreso del Estado de Sonora, al rechazar la propuesta, no desvirtuó dicha motivación, pues únicamente se limitó a afirmar que las modificaciones propuestas resultaban exageradas, excesivas, irracionales y desproporcionadas, ello sin mayor razonamiento.

Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 113/2006 antes invocada, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO Y LA EXISTENCIA Y GRADO DE MOTIVACIÓN EN LA INICIATIVA PRESENTADA POR ÉSTE, SON PARÁMETROS PARA EVALUAR LA MOTIVACIÓN ADECUADA EXIGIBLE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES CUANDO SE APARTAN DE LAS PROPUESTAS MUNICIPALES.", ya que la Legislatura Local no cumplió con los requisitos mínimos de motivación y fundamentación para separarse de la propuesta del Municipio actor.

Bajo esa tesitura, resulta fundada la transgresión a lo establecido en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución General.

Por tanto, lo procedente es declarar que fue indebida la decisión del Congreso del Estado de Sonora de rechazar la propuesta contenida en los artículos 101, 104 y 105 de la iniciativa de la ley de ingresos que en su momento presentó el Municipio de Nogales Sonora.

Al respecto, importa señalar que no puede hablarse de invalidez en este caso concreto, en tanto no existe un enunciado normativo que deba quedar sin efectos, pues la determinación recién alcanzada descansa en la existencia de un procedimiento legislativo defectuoso en el que dejó de incorporarse la previsión estudiada sin que existiera una motivación adecuada al efecto.⁹

Finalmente el Municipio se duele de que a pesar de que eliminaron los artículos impugnados de la propuesta de la Ley de Ingresos del Municipio de

⁹ Los términos recién precisados fueron sostenidos también al resolverse las diversas controversias constitucionales 15/2006 y 16/2013, cuyos datos de identificación fueron precisados en la nota al pie número 51.



Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veinte, así como sus conceptos, se mantuvo el importe total del presupuesto propuesto en la iniciativa y aprobado por la Comisión de Presupuesto y Asuntos Municipales del propio Congreso Local.

Al respecto, resulta necesario tener presente lo previsto en la iniciativa de la Ley de Ingresos del Municipio de Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veinte en su artículo 204:

"Artículo 204. Para el ejercicio fiscal de 2020, se aprueba la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de H. Nogales, Sonora, con un importe de \$1,538,826,114 (mil quinientos treinta y ocho millones ochocientos veintiséis mil ciento catorce pesos 00/100 M.N.)."

En la Ley Número 132, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la Heroica Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, publicada en el Boletín Oficial de fecha veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve, modificada mediante fe de erratas, en su artículo 201, se establece lo siguiente:

"Artículo 201. Para el ejercicio fiscal de 2020, se aprueba la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de H. Nogales, Sonora, con un importe de \$1,538,826,114.00 (mil quinientos treinta y ocho millones ochocientos veintiséis mil ciento catorce pesos 00/100, M.N.)."

Este Tribunal Pleno estima que es fundado lo sostenido por el Municipio actor, pues como lo afirma, no obstante que se eliminó la propuesta de los artículos 101, 104 y 105 de la Ley de Ingresos del Municipio de Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veinte, los cuales contemplaban diversos ingresos que recibiría el Municipio por el cobro de derechos por diversos conceptos, se mantuvo el importe total del presupuesto propuesto en la iniciativa y aprobado por la Comisión de Presupuesto y Asuntos Municipales del propio Congreso Local, importe total que resulta incongruente con lo que efectivamente podrá recibir el Municipio, ello al eliminarse las disposiciones que permitirían el cobro de los diferentes conceptos, de ahí que debe declararse la invalidez del artículo 201, párrafo primero, de la Ley Número 132, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la Heroica Nogales, Sonora, para el



ejercicio fiscal 2020, en su porción normativa "con un importe de \$1,538´826,114 (mil quinientos treinta y ocho millones ochocientos veintiséis mil ciento catorce pesos 00/100, M.N.)."

NOVENO.—**Efectos.** De conformidad con lo dispuesto por las fracciones IV, V y VI del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Pleno está facultado para determinar los órganos obligados a cumplir las sentencias que dicte en este medio de control constitucional, el término para el cumplimiento y la fecha en la que producirán sus efectos.

Por lo que se refiere a los artículos 101, 104 y 105, que fueron indebidamente suprimidos de la ley aprobada, según se dijo en el fallo, en estos casos no es posible hablar de invalidez, pues no existe un enunciado normativo que deba dejarse sin efectos, sino un procedimiento legislativo defectuoso en el que se modificó la iniciativa municipal sin motivar de manera adecuada el actuar de la Legislatura.

En consecuencia, la Legislatura de Sonora, en un plazo no mayor a treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que se le notifiquen los puntos resolutiveos de esta sentencia, deberá pronunciarse de manera motivada, razonada, objetiva y congruente respecto de las propuestas comprendidas en los artículos antes indicados, resultando innecesario que la parte actora realice un nuevo proyecto toda vez que ya con anterioridad presentó su propuesta, la cual debe servir de base para el ejercicio argumentativo de la Legislatura Local, pues el procedimiento legislativo defectuoso llevado a cabo por éste es el motivo de la invalidez.¹⁰

Por cuanto se refiere al artículo 201 de la Ley Número 132 de la Ley Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la Heroica Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, toda vez que la decisión del Poder Legislativo de Sonora implica una violación sustantiva a los

¹⁰ En términos similares se fallaron las diversas controversias constitucionales 15/2006 y 16/2013, a las que se ha hecho referencia previamente en este fallo.



derechos del Municipio actor, la invalidez declarada surtirá sus efectos al día siguiente de la notificación que se haga a dicho órgano parlamentario de los puntos resolutiveos de la presente sentencia.

Cabe destacar que el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal establece que no es posible otorgar efectos retroactivos en una controversia constitucional, excepto en materia penal. De esta forma, los efectos de la declaración de invalidez sólo se surtirán respecto de aquellas contribuciones que aún no se hayan causado a la fecha de notificación de los puntos resolutiveos de la presente sentencia.

Finalmente, tomando en cuenta que la declaración de invalidez recae sobre disposiciones generales de vigencia anual, en lo futuro el Congreso del Estado de Sonora deberá abstenerse de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad identificados en la presente ejecutoria para ejercicios posteriores.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de lo determinado por el Poder Legislativo del Estado de Sonora en relación con los artículos 101, 104 y 105 de la iniciativa presentada por el Municipio actor respecto de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la Heroica Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal 2020, como se precisa en el considerando octavo de esta decisión, en la inteligencia de que el referido órgano legislativo, en un plazo no mayor a treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al en que se le notifiquen los puntos resolutiveos de esta sentencia, deberá pronunciarse de manera motivada, razonada, objetiva y congruente acerca de las propuestas comprendidas en esos artículos, resultando innecesario que la parte actora realice un nuevo proyecto, y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, en los términos precisados en el considerando noveno de este fallo.



TERCERO.—Se declara la invalidez del artículo 201, párrafo primero, en su porción normativa "con un importe de \$1,538,826,114 (mil quinientos treinta y ocho millones ochocientos veintiséis mil ciento catorce pesos 00/100 M.N.)", de la Ley Número 132, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la Heroica Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal 2020, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve, la cual surtirá sus efectos al día siguiente a la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Sonora, de conformidad con los considerandos octavo y noveno de esta determinación.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Boletín Oficial del Estado de Sonora, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de los actos y normas impugnados, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo en relación con violaciones procesales, consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en la Ley Número 132, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la Heroica Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal



2020, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve. El Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo en relación con la fracción IV del artículo 115 constitucional, consistente en declarar fundada la violación planteada en contra del Poder Legislativo del Estado de Sonora en relación con los artículos 101, 104 y 105 de la iniciativa presentada por el Municipio actor respecto de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la Heroica Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal 2020.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que el Congreso del Estado de Sonora, en un plazo no mayor a treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al en que se le notifiquen los puntos resolutive de esta sentencia, deberá pronunciarse de manera motivada, razonada, objetiva y congruente acerca de las propuestas comprendidas en los referidos artículos 101, 104 y 105, resultando innecesario que la parte actora realice un nuevo proyecto, toda vez que ya presentó su propuesta, la cual debe servir de base para el ejercicio argumentativo de la Legislatura Local y 4) vincular hacia el futuro al Congreso del Estado de Sonora a que no incurra en los vicios de inconstitucionalidad declarados en relación con la invalidez relacionada con los referidos artículos 101, 104 y 105.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del



considerando octavo, relativo al estudio de fondo en relación con la fracción IV del artículo 115 constitucional, consistente en declarar la invalidez del artículo 201, párrafo primero, en su porción normativa "con un importe de \$1,538,826,114 (mil quinientos treinta y ocho millones ochocientos veintiséis mil ciento catorce pesos 00/100 M.N.)", de la Ley Número 132, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la Heroica Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal 2020, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que la declaración de invalidez referida surta sus efectos al día siguiente de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Sonora y 3) determinar que estos efectos únicamente se surtirán respecto de aquellas contribuciones que aún no se hayan causado a la fecha de notificación de los puntos resolutive de la presente sentencia.

En relación con el punto resolutive cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 15/2006 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 999, con número de registro digital: 19776.

Esta sentencia se publicó el viernes 18 de marzo de 2022 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 22 de marzo de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 76/2019 Y SU ACUMULADA 77/2019.

En sesión de seis de octubre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad y su acumulada citadas al rubro en la que los partidos de la Revolución Democrática (PRD) y Revolucionario Institucional (PRI) impugnaron el Decreto 107 mediante el cual se reformaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Electoral y de Partidos Políticos y de la Ley Orgánica de los Municipios, todos del Estado de Tabasco.

Entre otros aspectos, la mayoría del Pleno decidió sobreseer en la acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 24, punto 4, de la Ley Electoral local, por falta de conceptos de invalidez y respecto del resto de los artículos impugnados –14, 24, en sus puntos 1, 2 y 3 y 26, fracciones I y II–por considerar que, al haber sido reformados posterior a la presentación de la acción de inconstitucionalidad para emplear en su redacción un lenguaje incluyente, habían cesado sus efectos.

Si bien compartí el sobreseimiento por falta de conceptos de invalidez, me aparté del argumento relativo a la cesación de efectos porque no considero que las modificaciones que se realizaron constituyan un cambio en sentido normativo que haga ineficaces los conceptos de invalidez presentados por los partidos políticos en sus demandas. De acuerdo con la jurisprudencia¹ y los precedentes² del Tribunal Pleno, no cualquier modificación a una norma constituye la creación de un nuevo acto legislativo, pues para ello es necesario que el ajuste de la norma produzca un efecto normativo distinto. La finalidad que se persigue es que en las acciones de inconstitucionalidad sólo se sometan a revisión "cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica."³ Este análisis no puede hacerse en abstracto, sino que es necesario

¹ Véase la jurisprudencia del Tribunal Pleno P./J. 25/2016 (10a.), de título y subtítulo: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO."

² Acción de inconstitucionalidad 110/2014, resuelta el cinco de junio de dos mil dieciocho por unanimidad de diez votos; acción de inconstitucionalidad 73/2016, resuelta el seis de agosto de dos mil diecinueve por unanimidad de once votos; acción de inconstitucionalidad 143/2017, resuelta el nueve de julio de dos mil diecinueve por mayoría de diez votos; acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, resuelta el veinte de abril de dos mil veinte por mayoría de ocho votos.

³ Ver supra nota 1.



evaluar si la impugnación presentada en contra de una norma subsiste a pesar de que ésta haya sido reformada.

En el caso, los conceptos de invalidez en contra de los artículos sobreseñados estaban encaminados a demostrar la inconstitucionalidad de disminuir los regidores por representación proporcional en los Ayuntamientos. Claramente los partidos políticos demandantes no buscaron combatir algún aspecto de la regulación electoral relacionado con el género. En cambio, la reforma a estos artículos que incorporó el lenguaje incluyente mantuvo la regulación impugnada por los partidos políticos, tal y como se aprecia en el siguiente cuadro comparativo:

Texto impugnado	Texto reformado posterior a la impugnación
<p>Artículo 14. 1. El Municipio constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado. Su gobierno corresponde a un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento, integrado por un presidente municipal, un síndico de Hacienda, una regiduría de mayoría relativa y dos regidurías electas según el principio de representación proporcional, conforme a las normas establecidas en esta ley.</p>	<p>Artículo 14. 1. El Municipio constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado. Su gobierno corresponde a un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento, integrado por <u>una Pre-sidencia Municipal, una o un síndico de Hacienda, una regiduría de mayoría relativa y dos regidurías electas según el principio de representación proporcional, conforme a las normas establecidas en esta ley.</u></p> <p>(Adicionado, P.O. 17 de agosto de 2020) <u>2. En el registro de las candidaturas a los cargos de presidente o presidenta municipal, sindicaturas y regidurías de los Ayuntamientos, los partidos políticos deberán garantizar el principio de paridad de género. Las fórmulas de candidaturas deberán considerar suplentes del mismo género que la persona propietaria.</u></p> <p>(Adicionado, P.O. 17 de agosto de 2020) <u>3. Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los Municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos en los términos que disponga la ley, así como a elegir a sus autoridades con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas, garantizando el principio</u></p>



	<p><u>de paridad de género, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 2o. de la Constitución Federal, de manera gradual.</u></p> <p>(Adicionado, P.O. 17 de agosto de 2020)</p> <p>4. Los pueblos y comunidades indígenas elegirán, de acuerdo con sus principios, normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de hombres y mujeres en condiciones de igualdad y paridad, guardando las normas establecidas en la Constitución Federal, la Constitución Local y demás leyes aplicables.</p>
<p>Artículo 24.</p> <p>(Reformado, P.O. 15 de junio de 2019)</p> <p>1. Para la elección de los Ayuntamientos de los Municipios del Estado, se aplicarán los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, con dominante mayoritaria.</p> <p>2. Para tener derecho a participar en la asignación de regidores por el principio de representación proporcional, deberá obtener el tres por ciento o más de la votación emitida en la elección correspondiente.</p> <p>3. Para los cómputos de la elección de regidores y la asignación de regidores por el principio de representación proporcional se estará a lo dispuesto en los artículos 25 y 26 de esta ley.</p>	<p>Artículo 24.</p> <p>(Reformado, P.O. 17 de agosto de 2020)</p> <p>1. Para la elección de los Ayuntamientos de los Municipios del Estado, se aplicarán los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, con dominante mayoritaria.</p> <p>(Reformado, P.O. 17 de agosto de 2020)</p> <p>2. Para tener derecho a participar en la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, deberá obtener el tres por ciento o más de la votación emitida en la elección correspondiente.</p> <p>(Reformado, P.O. 17 de agosto de 2020)</p> <p>3. Para los cómputos de la elección de regidoras y regidores y la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional se estará a lo dispuesto en los artículos 25 y 26 de esta ley.</p>
<p>Artículo 26.</p> <p>2. La asignación de regidores por el principio de representación proporcional se sujetará al procedimiento siguiente:</p>	<p>Artículo 26.</p> <p>(Reformado, P.O. 17 de agosto de 2020)</p> <p>2. La asignación de regidurías por el principio de representación proporcional se sujetará al procedimiento siguiente:</p>



<p>(Reformada, P.O. 15 de junio de 2019) I. Una vez establecida la votación municipal emitida, se dividirá entre el número de regidurías de representación proporcional que correspondan al Municipio, para obtener el cociente natural; y</p> <p>(Reformada, P.O. 15 de junio de 2019) II. Se asignará una regiduría a cada partido político cuya votación contenga el cociente natural, en orden decreciente de votación.</p> <p>III. (Derogada, P.O. 15 de junio de 2019)</p>	<p>(Reformada, P.O. 15 de junio de 2019) I. Una vez establecida la votación municipal emitida, se dividirá entre el número de regidurías de representación proporcional que correspondan al Municipio, para obtener el cociente natural; y</p> <p>(Reformada, P.O. 15 de junio de 2019) II. Se asignará una regiduría a cada partido político cuya votación contenga el cociente natural, en orden decreciente de votación.</p> <p>III. (Derogada, P.O. 15 de junio de 2019)</p>
--	--

Es cierto que la inclusión de un lenguaje neutro es relevante en el marco de los esfuerzos para alcanzar la igualdad entre los géneros. Es decir, aun sin desconocer que el uso del lenguaje importa, su sola incorporación en los ordenamientos jurídicos no provoca por sí misma un cambio de sentido normativo que tenga como consecuencia la cesación de efectos del texto anterior. Si las consecuencias jurídicas de la norma persisten, entonces la impugnación también debe subsistir, ya que no se satisfacen los extremos para considerar que estamos frente a un nuevo acto legislativo. Por eso, en este tipo de casos es necesario analizar el posible cambio en los efectos jurídicos de la norma, en conjunto con la impugnación presentada por los promoventes en sus respectivas demandas. Así, por ejemplo, el cambio a un lenguaje neutro sí será relevante para sobreeser, cuando la impugnación que se haya hecho valer se relacione, precisamente, con una denuncia hacia una norma que pretendía excluir a cierto género de algún beneficio establecido en nuestro sistema jurídico. Sin embargo, cuando el cambio en el lenguaje no tiene vinculación con ese tipo de modificaciones, estimar que se trata de un nuevo acto legislativo implica que el tribunal claudique en su función de garante de nuestro Texto Constitucional, aun cuando alguno de los sujetos legitimados estime que cierta norma la transgrede. En ese sentido, considero que la conclusión a la que llegó la mayoría no está en armonía con la jurisprudencia del Tribunal Pleno. Por el contrario, me parece que se contrapone directamente.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 76/2019 y su acumulada 77/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo I, junio de 2021, página 412, con número de registro digital: 29866.



La tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 65, con número de registro digital: 2012802.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 76/2019 Y SU ACUMULADA 77/2019.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de seis de octubre de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó sobreseer en la acción de inconstitucionalidad y su acumulada.

Si bien compartí el sentido del proyecto, en torno al sobreseimiento de los artículos 14 y 24, punto 4, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, adicionado mediante el Decreto 107, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de junio de dos mil diecinueve.

No obstante, me separo del sobreseimiento con motivo de la reforma de los artículos 24, punto 1, y 26, punto 2, fracciones I y II, y de la derogación del artículo 26, punto 2, fracción III, todos de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, realizada mediante el Decreto 214, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de agosto de dos mil veinte.

En efecto, considero que no debía sobreseerse respecto de la totalidad de los artículos impugnados, de forma que subsistía la materia de estudio de fondo.

Lo anterior, se advierte del siguiente cuadro comparativo:

Legislación anterior a la reforma de 15 de junio de 2019	Artículos impugnados del Decreto 107 publicado el 26 de junio de 2020 (AI 76/2019) Modificaciones respecto de la ley anterior destacadas en gris	Decreto 202 publicado el 26 de junio de 2020 (AI 157/2020)	Decreto 214 Publicado el 17 de agosto de 2020 (modificaciones resaltadas en amarillo)
Artículo 14. 1. El Municipio constituye la base	Artículo 14. 1. El Municipio constituye la base de la división territorial	Hubo reformas, adiciones y de	Artículo 14. 1. El Municipio constituye la base



de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado. Su gobierno corresponde a un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento, integrado por un presidente municipal, uno o dos síndicos de hacienda según la cantidad de habitantes, ocho regidores de mayoría relativa y demás regidores electos según el principio de representación proporcional, conforme a las normas establecidas en esta ley.

y de la organización política y administrativa del Estado. Su gobierno corresponde a un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento, integrado por un presidente municipal, un síndico de Hacienda, una regiduría de mayoría relativa y dos regidurías electas según el principio de representación proporcional, conforme a las normas establecidas en esta ley.

rogaciones en el artículo 2 y luego a partir del 114; de ahí que, no se tocan los artículos que ahora se estudian.

de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado. Su gobierno corresponde a un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento, integrado por una presidencia municipal, una o un síndico de Hacienda, una regiduría de mayoría relativa y dos regidurías electas según el principio de representación proporcional, conforme a las normas establecidas en esta ley.

2. En el registro de las candidaturas a los cargos de presidente o presidenta municipal, sindicaturas y regidurías de los Ayuntamientos, los partidos políticos deberán garantizar el principio de paridad de género. Las fórmulas de candidaturas deberán considerar suplentes del mismo género que la persona propietaria.

3. Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los Municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos en



			<p>los términos que disponga la ley, así como a elegir a sus autoridades con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas, garantizando el principio de paridad de género, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 2o. de la Constitución Federal, de manera gradual.</p> <p>4. Los pueblos y comunidades indígenas elegirán, de acuerdo con sus principios, normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de hombres y mujeres en condiciones de igualdad y paridad, guardando las normas establecidas en la Constitución Federal, la Constitución Local y demás leyes aplicables.</p>
<p>Artículo 24.</p> <p>1. Para la elección de los Ayuntamientos de los Municipios del Estado, se</p>	<p>Artículo 24.</p> <p>1. Para la elección de los Ayuntamientos de los Municipios del Estado, se aplicarán los principios de</p>		<p>Artículo 24.</p> <p>1. Para la elección de los Ayuntamientos de los Municipios del Estado, se</p>



<p>estará a las reglas siguientes:</p>	<p>mayoría relativa y de representación proporcional, con dominante mayoritaria.</p>	<p>aplicarán los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, con dominante mayoritaria.</p>
<p>I. Se aplicarán los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, con dominante mayoritaria, y</p>		
<p>II. Los Ayuntamientos se integrarán conforme a los siguientes criterios poblacionales:</p>		
<p>a) En los Municipios cuya población sea de cien mil o menos habitantes, los Ayuntamientos tendrán adicionalmente dos regidores, asignados según el principio de representación proporcional;</p>		
<p>b) En aquellos Municipios cuya población sea mayor de cien mil habitantes, se asignarán tres regidores por el principio de representación proporcional, y</p>		
<p>c) Por cada regidor propietario, se elegirá un suplente y ambos deberán cumplir con los requisitos del artículo 64, fracción XI, de la Constitución Local.</p>		
<p>2. Para tener derecho a participar en la asignación de</p>	<p>2. ...</p>	<p>2. Para tener derecho a participar en la asignación de</p>



<p>regidores por el principio de representación proporcional, deberá obtener el tres por ciento o más de la votación emitida en la elección correspondiente.</p> <p>3. Para los cómputos de la elección de regidores y la asignación de regidores por el principio de representación proporcional se estará a lo dispuesto en los artículos 25 y 26 de esta ley.</p>	<p>3. ...</p> <p>4. Por cada regiduría propietaria, se elegirá un suplente y ambos deberán cumplir con los requisitos del artículo 64, fracción XI, de la Constitución Local.</p>		<p>regidurías por el principio de representación proporcional, deberá obtener el tres por ciento o más de la votación emitida en la elección correspondiente.</p> <p>3. Para los cómputos de la elección de regidoras y regidores y la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional se estará a lo dispuesto en los artículos 25 y 26 de esta ley.</p> <p>4. Por cada regidora o regidor propietario, se elegirá un suplente y ambos deberán cumplir con los requisitos de artículos 64, fracción XI, de la Constitución Local.</p>
<p>Artículo 26.</p> <p>1. En la asignación de regidurías de representación proporcional sólo participarán los partidos que, habiendo alcanzado el porcentaje mínimo de votación, no hayan obtenido ninguna regiduría de mayoría relativa, ya sea que hubiesen participado individualmente o en coalición.</p>	<p>Artículo 26.</p> <p>1. ...</p>		<p>Artículo 26.</p> <p>1. ...</p>



<p>2. La asignación de regidores por el principio de representación proporcional se sujetará al procedimiento siguiente:</p> <p>I. Una vez establecida la votación municipal emitida, se dividirá entre el número de regidurías de representación proporcional que correspondan al Municipio, para obtener el cociente natural;</p> <p>II. Se asignará una regiduría a cada partido político cuya votación contenga el cociente natural, en orden decreciente de votación, y</p> <p>III. Si quedasen regidurías por asignar, corresponderán al partido o partidos con mayor votación, después de restar la utilizada para la asignación mediante cociente natural.</p>	<p>2. ...</p> <p>I. Una vez establecida la votación municipal emitida, se dividirá entre el número de regidurías de representación proporcional que correspondan al Municipio, para obtener el cociente natural; y</p> <p>II. Se asignará una regiduría a cada partido político cuya votación contenga el cociente natural, en orden decreciente de votación.</p> <p>III. Se deroga.</p>		<p>2. La asignación de regidurías por el principio de representación proporcional se sujetará al procedimiento siguiente:</p> <p>...</p>
--	--	--	---

De lo anterior se advierte que:

- a. El artículo 14 de la Ley Electoral del Estado de Tabasco sólo constaba de un párrafo hasta la reforma impugnada, mismo que fue modificado con un lenguaje incluyente, aunado a que se adicionan dos párrafos con la reforma de agosto de dos mil veinte, **por lo que como dije sí procedía sobreseer respecto de este precepto**, conforme al criterio que he sostenido, pues desde mi óptica es suficiente con un cambio formal en los preceptos impugnados



para que se tenga la oportunidad de combatir su contenido o bien sobreseer, según sea el caso.

- b. En cuanto al artículo 24, el Decreto 214 señala que se modificaron en agosto de dos mil veinte, entre otros, los párrafos 1 y 4. Por lo que hace al punto 4, no tiene importancia para el caso la reforma, pues se sobreseyó al respecto por falta de conceptos de invalidez, con lo que estuve de acuerdo. Por otra parte, **se advierte que respecto del punto 1, en realidad el texto nos sufrió modificación alguna aunque así lo señale el decreto.**

Al respecto debo reiterar que he sostenido **un criterio formal**, en el que en todos los casos es suficiente con que exista un cambio formal, **e incluso el que al publicar los preceptos en los que se haya realizado algún cambio, se hubiesen reiterado porciones normativas que en sí mismas no hubieran sido modificadas**, pues incluso la publicación del mismo texto manifiesta la intención del legislador de **reiterar el texto normativo**; lo cual da oportunidad a realizar una impugnación o bien sobreseer en el asunto, dependiendo cuándo se efectúe la publicación de los preceptos legales impugnados.

No obstante ello, destaco que el punto 1 del artículo 24 se impugnó debido a que **se eliminaron sus fracciones y específicamente los incisos a) y b) de la fracción II**, en donde se establecía un criterio poblacional para determinar el número de regidurías, en tanto se establecía que: "a) En los Municipios cuya población **sea de cien mil o menos habitantes, los Ayuntamientos tendrán adicionalmente dos regidores**, asignados según el principio de **representación proporcional**; y b) En aquellos Municipios cuya población **sea mayor de cien mil habitantes, se asignarán tres regidores** por el principio de **representación proporcional**".

En ese sentido, si la impugnación se refería a la **derogación de las fracciones** de dicho punto 1 del artículo 24, lo cual evidentemente **no fue modificado con la reforma de diecisiete de agosto de dos mil veinte**; considero que **no procedía el sobreseimiento respecto de dicho artículo 24 punto 1** y, por ende, procedía el estudio de fondo.

Destacando que si bien la impugnación que se realiza se materializa de manera clara en lo dispuesto por el artículo 14 que es el sustento de la impugnación de todos los demás artículos, en tanto que el argumento en esta acción está en función de la reducción de regidurías de los Municipios del Estado; lo cierto es que, parte de dicha reducción se refleja directamente en la derogación de



los incisos a) y b) de la fracción II del punto 1 del artículo 24 de la Ley Electoral Local, por lo que no procedía el sobreseimiento, como ya se señaló.

- c) En el mismo sentido, en la reforma impugnada de veintiséis de junio de dos mil veinte, se modificaron las tres fracciones que conforman el artículo 26.2, en tanto las dos primeras se modificaron en redacción y **la última se derogó**, para hacer acorde el precepto con la reducción de regidores, **pero ninguna de éstas sufrió modificación con las reformas de diecisiete de agosto de dos mil veinte**; sin embargo, dicho precepto se impugna como parte del sistema que modificó la conformación de las regidurías de los Municipios y la asignación de tales regidurías por el principio de representación proporcional. Por lo que, al no haberse modificado, procedería el estudio de fondo, con independencia de que se hubiese sobreseído respecto del artículo 14 de la Ley Electoral, en tanto que subsiste la impugnación respecto del artículo 24, punto 1.

De ahí que, contrario a lo que resolvió la mayoría, considero que sí procedía el estudio de fondo de dichos preceptos.

Así, por las razones expresadas, reitero mi decisión de separarme parcialmente del sentido del proyecto, por lo que hace a las consideraciones que se precisan en el cuerpo del presente voto.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 76/2019 y su acumulada 77/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo I, junio de 2021, página 412, con número de registro digital: 29866.

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



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 2

POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. NO PROCEDE EN CONTRA DE LA SENTENCIA DE APELACIÓN QUE REVOCA EL DESECHAMIENTO DE UNA ACCIÓN COLECTIVA EN SENTIDO ESTRICTO Y ORDENA DAR TRÁMITE A LA ETAPA DE CERTIFICACIÓN, PUES NO CONSTITUYE UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 171/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL DÉCIMO PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA QUINTA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN CULIACÁN, SINALOA. 3 DE NOVIEMBRE 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: JORGE ARRIAGA CHAN TEMBLADOR.

CONSIDERANDO:

4. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación



con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, y en términos del 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, 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, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por lo que el trámite del presente asunto se rige por las disposiciones constitucionales y legales aplicables, vigentes hasta el once de marzo y siete de junio de dos mil veintiuno.

5. Lo anterior, en tanto se trata de la posible contradicción de criterios entre un Tribunal Colegiado Auxiliar en apoyo de un Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito y un Tribunal Colegiado del Primer Circuito.

6. SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, pues fue realizada por *****, a quien le fue reconocida la calidad de apoderada legal de *****, parte tercero interesada en el juicio de amparo indirecto ***** del índice del Segundo Tribunal Unitario del Décimo Segundo Circuito, del cual derivó el amparo en revisión ***** del índice del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, en apoyo del Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito; esto es, se trata de una de las partes en uno de los criterios contendientes en la presente contradicción.

7. TERCERO.—**Criterios de los tribunales contendientes.** Las consideraciones contenidas en las ejecutorias pronunciadas por los órganos jurisdiccionales contendientes que dieron origen a la denuncia de contradicción son las siguientes:

I. Criterio del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región al resolver el amparo en revisión *****; del cual se advierten los antecedentes y consideraciones siguientes:



• **Juicio de acción colectiva en sentido estricto** *****. Por resolución de veinte de mayo de dos mil diecinueve, dictada por el Juez Noveno de Distrito en el Estado de Sinaloa, se declaró que la asociación actora carecía de legitimación en el proceso, motivo por el cual se desechó la demanda.

• **Recurso de apelación** *****. En resolución de veintinueve de noviembre de dos mil diecinueve, el Magistrado del Primer Tribunal Unitario del Décimo Segundo Circuito revocó el desechamiento impugnado y ordenó la certificación de la acción colectiva en términos del artículo 590, párrafo segundo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, así como que admitiera a trámite la demanda civil de acción colectiva en sentido estricto.

• **Demanda de amparo indirecto.** Por escrito presentado el veinte de diciembre de dos mil diecinueve, ante las Oficinas de Correspondencia Común de los Tribunales Unitarios del Décimo Segundo Circuito, con sede en Mazatlán, Sinaloa, ***** apoderado general de ***** , promovió juicio de amparo indirecto en contra de las autoridades siguientes:

"Autoridad responsable

"a) El Primer Tribunal Unitario del Décimo Segundo Circuito, como autoridad ordenadora.

"b) El Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de Sinaloa, con Residencia en Mazatlán, como ejecutora.

"Acto reclamado.

"La sentencia dictada con fecha 29 de noviembre de 2019 en el toca de apelación ***** , derivado del recurso de apelación, hecho valer en el juicio de acción colectiva en sentido estricto promovido por ***** , en contra de mi representada dentro del expediente ***** , sentencia mediante la cual resolvió el recurso de apelación hecho valer por la actora en contra del auto de fecha 20 de mayo de 2019."

• **Desechamiento de la demanda.** El veinticuatro de diciembre de dos mil diecinueve, se formó el expediente número ***** , del índice del Segundo



Tribunal Unitario del Décimo Segundo Circuito, con residencia en Mazatlán, Sinaloa; desechándose la demanda de amparo por considerarse improcedente dado que, por un lado, la resolución reclamada y su ejecución no constituían actos de ejecución irreparable, aunado a que la quejosa no agotó el principio de definitividad, porque ella no recurrió aquella determinación, sino otra demandada, por lo que se actualizaban las causales previstas en las fracciones XX y XXIII del artículo 61 de la Ley de Amparo.

• **Recurso de queja** *****. Inconforme, el apoderado legal de ***** , promovió recurso de queja de la cual conoció el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito.

En sesión de cinco de marzo de dos mil veinte, el tribunal declaró fundado el recurso de queja, revocando el auto impugnado para el efecto de que se admitiera la demanda de amparo, salvo que se advirtiera alguna causal diversa de improcedencia.

• **Admisión de la demanda de amparo.** En cumplimiento a lo anterior, el Segundo Tribunal Unitario del Décimo Segundo Circuito, con sede en Mazatlán, Sinaloa, admitió a trámite la demanda de amparo.

Seguido el juicio por sus cauces legales, en sentencia terminada de engrosar el veinte de octubre de dos mil veinte, la Magistrada del Tribunal Unitario concedió el amparo a la parte quejosa para el efecto de que se analizara nuevamente la prescripción de la acción.

• **Criterio contendiente. Recurso de revisión 160/2021.** Inconforme, ***** , por conducto de su apoderado legal ***** , interpuso recurso de revisión presentado ante la Oficialía de Partes Común, de Mazatlán, Sinaloa, el nueve de noviembre de dos mil veinte. Asunto del cual tocó conocer al Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito; sin embargo, en atención al oficio ***** éste fue remitido al Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región para su auxilio en el dictado de la sentencia.

En sentencia de diecinueve de mayo de dos mil veintiuno, el Tribunal Colegiado del conocimiento modificó la sentencia recurrida y concedió el amparo para el efecto de que la autoridad responsable analizara si conforme a la legis-



lación aplicable a las acciones colectivas, así como a los hechos de la demanda y prestaciones reclamadas, efectivamente se trataba de una acción colectiva en sentido estricto o bien se estaba en presencia de una acción colectiva difusa o individual homogénea. Así como para que se analizara si se acreditaba la legitimación activa en la causa y en el proceso, con respecto de la acción efectivamente ejercida por la tercero interesada ***** resolviendo con plenitud de jurisdicción lo que en derecho corresponda.

No obstante, y por lo que se refiere al punto de contradicción a analizarse en el presente asunto, al pronunciarse sobre la procedencia del juicio de amparo indirecto, el Tribunal Colegiado señaló lo siguiente:

- Estimó **infundada** la causal de improcedencia hecha valer por la parte tercera interesada, en términos del artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 107, fracción V, constitucional. Ello, al considerar que la resolución reclamada constituía **un acto cuyos efectos sí eran de imposible reparación, para la procedencia del juicio de amparo indirecto.**

- En principio de cuentas, se refirió a lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las contradicciones de tesis 377/2013 y 14/2015, a efecto de explicar qué se debe entender, para la procedencia del juicio de amparo indirecto, por "actos de imposible reparación", de acuerdo con lo previsto en el artículo 107 de la Ley de Amparo.

- De manera particular, hizo alusión a lo desarrollado en las jurisprudencias P./J. 37/2014 (10a.) y P./J. 1/2016 (10a.), de títulos y subtítulos: "PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE PERSONALIDAD SIN ULTERIOR RECURSO, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO, RESULTANDO INAPLICABLE LA JURISPRUDENCIA P./J. 4/2001 (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)." y "CADUCIDAD DECRETADA EN LA PRIMERA INSTANCIA. LA RESOLUCIÓN QUE LA REVOCA NO CONSTITUYE UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN, POR LO QUE EN SU CONTRA NO PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO."

- Posteriormente, el Tribunal Colegiado señaló que en el juicio de amparo ***** , del que derivaba el asunto que se resolvía, el acto reclamado lo constituía la sentencia dictada el veintinueve de noviembre de dos mil diecinueve,



por el Primer Tribunal Unitario del Décimo Segundo Circuito, con residencia en Mazatlán, Sinaloa, en el toca de apelación ***** , donde se revocó la diversa resolución de veinte de mayo de dos mil diecinueve, dictada en el juicio de acción colectiva ***** , por la Juez Noveno de Distrito en el Estado de Sinaloa, con residencia en Mazatlán, en la que declaró que ***** , carecía de legitimación en el proceso, desechando la demanda de acción colectiva.

- Siendo que, en la resolución tildada de inconstitucional, el Tribunal Unitario ordenó a la juzgadora federal procediera a la certificación que refiere el numeral 590, párrafo segundo, del Código Federal de Procedimientos Civiles y admitiera a trámite la demanda civil de acción colectiva en sentido estricto, debiendo realizar los actos correspondientes para que las partes fueran llamadas a juicio, a fin de que hicieran valer sus derechos.

- En tal virtud, consideró que el acto reclamado sí constituía un acto de imposible reparación para efectos de la procedencia del juicio de amparo, tomando en cuenta las consecuencias de esa decisión, específicamente, la trascendencia que tiene la certificación referida en el artículo 590, párrafo segundo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, referente al inicio del procedimiento de acción colectiva, cuya admisión posterior de la demanda, en cumplimiento a la resolución del Tribunal Unitario, **trae como consecuencia ineludible, la notificación a la colectividad,** en términos del artículo 591, párrafos segundo y tercero, de la misma codificación procesal.

- **En ese sentido, precisó que dado que el inicio de la acción colectiva tramitada contra la automotriz quejosa se notificaría a la colectividad –esto es, a la generalidad de la población–, ello constituía un acto de imposible reparación para la quejosa.**

- Aspecto, que además se justificaba, al tomarse en cuenta las consideraciones que orientaban la jurisprudencia 1a./J. 35/2019, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "AMPARO INDIRECTO. EL AUTO QUE ORDENA LA FORMA EN QUE SE NOTIFICARÁ A LOS MIEMBROS QUE CONFORMAN LA COLECTIVIDAD AFECTADA LA ADMISIÓN DE UNA DEMANDA DE ACCIÓN COLECTIVA EN SENTIDO ESTRICTO O INDIVIDUAL HOMOGÉNEA, CONSTITUYE UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN PARA EFECTOS DE SU PROCEDENCIA."



- El Tribunal Colegiado destacó que en dicho criterio, el Alto Tribunal estableció, entre otras cuestiones, que el auto que ordenaba la forma de la referida notificación tiene una importancia sistémica fundamental, pues de él depende la conformación de la colectividad, y, por tanto, sí era susceptible de afectar directamente el derecho sustantivo que asiste a cada uno de sus miembros, de obtener la reparación de los daños individuales, pues el desconocimiento de la existencia del juicio no sólo trascenderá al acto procesal de la adhesión durante el proceso, sino también a la etapa de ejecución de una eventual sentencia o convenio favorable a la colectividad.

- De esta manera, el órgano colegiado subrayó que en el precedente citado se había establecido que el auto que ordena la forma en que habrá de hacerse la referida notificación a la colectividad es un acto de imposible reparación para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto. Lo cual, orientaba la determinación que se adoptaría en el caso en concreto.

- Lo anterior, máxime, que conforme a lo dispuesto en el artículo 593 del Código Federal de Procedimientos Civiles, la notificación a que se refiere el segundo párrafo del numeral 591 del propio código, debía contener una relación sucinta de los puntos esenciales de la acción colectiva respectiva, así como las características que permitan identificar a la colectividad; lo cual, traía como consecuencia, la afectación a derechos sustantivos de la quejosa, de imposible reparación, de conformidad con el artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo.

- Al respecto, reflexionó que el acto reclamado necesariamente tendría como consecuencia que, mediante la publicación y divulgación del juicio de acciones colectivas, se hiciera saber a la colectividad presuntamente afectada, de la interposición de una demanda en los términos promovidos, lo que podía ocasionar perjuicio a la parte quejosa.

- Más aún, estimó que el Alto Tribunal ya había definido que la importancia de la certificación radicaba en que lo decidido por el juzgador durante esta etapa técnicamente hacía de la acción propuesta una acción colectiva. Siendo que en ella se analizarán los requisitos de procedencia de la acción, mediante el estudio propio del juzgador a la luz de los argumentos esgrimidos por las partes. Así, señaló que el juzgador podría tener todos los elementos para poder determinar si se admite o desecha el escrito de demanda.



- Aspecto, con el que estimó se patentizaba lo infundado de la causal en estudio, cuyo análisis, subrayó, resultaba pertinente en el caso, toda vez que en la resolución de la queja ***** (tramitada en la misma secuela procesal) el pronunciamiento en tal sentido sólo se había hecho de manera preliminar, esto es, inherente a la etapa de admisión de la demanda, en términos de lo dispuesto en el artículo 113 de la Ley de Amparo; siendo que en la revisión ya se contaba con todas las constancias materiales del acto reclamado para decidir el fondo de dicha causal.

II. Criterio sustentado por el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito al resolver el recurso de queja ***¹**, del cual se advierten las consideraciones siguientes:

• **Juicio de acción colectiva en sentido estricto *******. ***** promovió acción colectiva en contra de ***** y *****; así como de ***** , demandándoles la satisfacción de diversas prestaciones.²

¹ Si bien es cierto que de la lectura del recurso de queja ***** , se desprenden algunos antecedentes del juicio de acción colectiva ***** , del índice del Juzgado Decimoprimer de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, promovido por ***** , lo cierto es que no se desprende el desarrollo completo de su tramitación, por lo que, a fin de efectuar una síntesis completa, también se acudió a las constancias relativas a los tocos civiles ***** y su acumulado, ***** , del índice del Segundo Tribunal Unitario en Materias Civil, Administrativa y Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones del Primer Circuito, resoluciones que constituyen el acto reclamado en el juicio de amparo indirecto, cuyo desechamiento dio cauce al recurso de queja aludido.

² A saber:

"a) La declaración judicial de que las bolsas de aire que las demandadas han instalado en los vehículos automotrices (automóviles) de las marcas ***** , ***** , y ***** , son defectuosas y ponen en riesgo la salud y la vida de sus conductores y pasajeros.

"b) La condena a las demandadas para que reparen el daño causado a la colectividad, en los términos fijados por los artículos 581, fracción II y 605 del Código Federal de Procedimientos Civiles, consistente en la realización de una o más acciones o abstenerse de realizarlas, así como a cubrir los daños en forma individual a los miembros del grupo.

"Entre las acciones o abstenciones a que nos referiremos, se sugieren las siguientes, sin que esto implique que, en la sentencia, usted no pueda ordenar otras acciones y abstenciones diferentes:

"i. La orden a las demandadas, para que sustituyan las bolsas de aire defectuosas, gratuitamente y sin costo para los miembros del grupo.

"ii. La orden a las demandadas, para que se abstengan de instalar las bolsas de aire defectuosas en los vehículos que fabrican, hasta que acrediten razonablemente, a juicio del tribunal, que no tienen defectos que pueden poner en riesgo la salud y la vida de los conductores y pasajeros de los automóviles donde se instalen.



Por razón de turno, la demanda se remitió al Juzgado Décimo Primero de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, cuyo titular mediante proveído del veintiocho de febrero de dos mil dieciocho radicó el asunto con el número de expediente ***** y ordenó emplazar a juicio a las codemandadas.

Mediante acuerdo de veintiséis de abril de dos mil dieciocho, el titular del Juzgado de Distrito del conocimiento, al pronunciarse sobre los requisitos de procedencia previstos en los artículos 587 y 588 del Código Federal de Procedimientos Civiles, desechó la demanda al considerar que de su contenido no se desprendía que la actora mencionara el nombre de treinta miembros de la colectividad que representaba.

• **Primer recurso de apelación.** Inconforme con esa determinación, la actora interpuso recurso de apelación del cual tocó conocer al Primer Tribunal Unitario en Materias Civil, Administrativa y Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones del Primer Circuito; radicándose bajo el toca civil número *****.

Una vez integrado el expediente, en resolución de cuatro de septiembre de dos mil dieciocho se estimó fundado el recurso interpuesto y, por tanto, se revocó el acuerdo impugnado.

• **Acuerdo apelado. Auto de diecinueve de septiembre de dos mil dieciocho.** En cumplimiento a lo anterior, por acuerdo del diecinueve de septiembre de dos mil dieciocho el resolutor de primer grado proveyó respecto de los requisitos de procedibilidad establecidos en los numerales 587 y 588 de la legislación adjetiva federal y desechó nuevamente la demanda, con base en las consideraciones siguientes:

"iii. La orden a las demandadas, para que entreguen a título gratuito a los miembros del grupo, un vehículo que puedan usar durante el tiempo que dure la sustitución de las bolsas de aire defectuosas instaladas en sus automóviles.

"c) La condena a las demandadas, para que cubran en forma individual a los miembros del grupo, los daños ocasionados, consistentes en la pérdida del valor de reventa de los vehículos que tienen instaladas bolsas de aire defectuosas.

"d) La condena a las demandadas, por el pago de los daños y perjuicios ocasionados a los miembros del grupo, que han sufrido lesiones por las bolsas de aire defectuosas que instalaron en sus vehículos."



"Sentado lo anterior, en esta fase de conocimiento no quedó debidamente (sic) que el grupo haya sido afectado en sus derechos colectivos, porque en la demanda sólo atribuyó a las enjuiciadas la instalación de bolsas de aire fabricadas por ***** que –a su decir– son defectuosas, pues sólo esgrimen que los propietarios, conductores y usuarios corren el riesgo de sufrir lesiones o de morir en caso de que se active este mecanismo –acto contingente, futuro y de realización incierta–, empero, omiten mencionar cuál es el daño acaecido.

"Además, tampoco se demostró que coincide el objeto de la acción deducida con la afectación sufrida, porque si bien la accionante cita que existen mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias peligrosas (bolsas de aire), lo cierto es que omitió exponer cuál es la relación de causalidad, entre el acontecimiento dañoso y la afectación sufrida, pues sólo se invoca la posibilidad de que en caso de que se activen las bolsas de aire defectuosas, los propietarios, conductores y usuarios podrían correr riesgo en un futuro indeterminado.

"A más de lo anterior, el reclamo sólo tiene origen en diversas alertas que lanzó la Procuraduría Federal del Consumidor relacionadas con algunos defectos en las citadas bolsas de aire, el llamamiento a revisión emitido por una de las codemandadas, y en los procedimientos que se siguen en los Estados Unidos de América, de los cuales no menciona si existe determinación en la que se comprometa al Estado Mexicano.

"Por otra parte, también es infundado el supuesto aducido por la colectividad actora en el inciso b), donde esgrime que todos los miembros del grupo, sufrieron daños patrimoniales por la pérdida del valor de reventa de los automóviles, porque tienen instaladas las bolsas de aire defectuosas.

"Sin embargo, este supuesto rebasa el marco de la acción colectiva en sentido estricto, pues las afectaciones a las que se refiere parten de situaciones de hecho y de derecho que afectan en forma diversa a los posibles integrantes de la colectividad, pues a manera de ejemplo puede decirse que cada propietario tiene una relación jurídica con el vendedor que puede ser el fabricante de autos o un revendedor; también serán distintas las condiciones particulares de cada unidad debido a su desgaste por el uso, o la actualización de un evento dañoso acaecido con anterioridad a la enajenación del vehículo, que no esté relacionado con la acción que ahora se atiende, entre otras.



"No obstante lo anterior, en caso de que se considerara que sí se cumplen con los presupuestos contenidos en el arábigo en cita, y se tuviera como hecho cierto que todos los propietarios, conductores y usuarios de automóviles que cuentan con bolsas de aire defectuosas fabricadas por ***** que fueron instaladas por las enjuiciadas en los automóviles que producen, corren el riesgo de sufrir lesiones o de morir en caso de que se active este mecanismo, y este hecho sea considerado como el daño colectivo que ahora se analiza, entonces cobraría vigencia el contenido de la fracción VII del citado precepto 588 de la legislación adjetiva en cita, en relación con los numerales 584 del mismo ordenamiento legal y 1934 del Código Civil Federal, porque en términos del primer dispositivo, la acción prescribe en tres años con seis meses, en tanto que el segundo dispositivo establece que para exigir la reparación de los daños causados, prescribe en dos años a partir de que se haya causado el daño.

"Al respecto, las codemandadas ***** y ***** , mencionan en los escritos registrados bajo los números *****y ***** , que la acción ejercitada por la parte actora se encuentra prescrita.

"Es así, porque el hecho dañoso colectivo radica en la instalación de las bolsas de aire defectuosas, producidas por ***** , pues en este asunto en atención a lo dispuesto por los artículos 1913, 1915 y 1934 del Código Federal de Procedimientos Civiles, como se expuso con anterioridad, no quedó demostrado que se produjo un daño a la colectividad, así como el nexo causal entre el funcionamiento de las bolsas de aire y el daño sufrido, a fin de demostrar que coincide el objeto de la acción deducida con la afectación actualizada.

"Por lo tanto, la acción estaría prescrita –tres años seis meses–, para atender el plazo más largo otorgado por la legislación, no obstante que en el caso de responsabilidad civil sólo se establezca un parámetro de dos anualidades en los siguientes términos:

"A partir del año dos mil diez, en relación con los automóviles producidos del año mil novecientos noventa y nueve a dos mil seis, correspondientes a la marca ***** .

"Respecto de los modelos ***** correspondientes a los años dos mil seis a dos mil ocho, a partir del dos mil doce.



"Y, por cuanto hace a los automóviles de la marca ***** , en los siguientes términos:

***** modelos dos mil cinco a dos mil once, hasta el año dos mil quince.

***** y ***** modelos dos mil cuatro a dos mil trece, en el año dos mil diecisiete.

"No se soslaya que también se reclamó la instalación en las bolsas de aire de los modelos ***** y ***** correspondientes al año dos mil catorce, respecto de los cuales, está vigente la acción deducida, sin embargo, la naturaleza de la acción colectiva en sentido estricto, es indivisible, de ahí que en caso de ser procedente no podría admitirse sólo respecto de esos modelos.

"Sobre esa base, se itera (sic) que en este asunto **no se actualiza la legitimación establecida por el dispositivo 588, apartados I, II, IV y VI, del Código Federal de Procedimientos Civiles.**

"Una vez concluido y agotado el análisis de los requisitos de procedencia previstos en los artículos 587 y 588 del código adjetivo de la materia, es inconcuso que las irregularidades de las que adolece el ocurso inicial, que se destacaron en la certificación que antecede impiden a este juzgador admitir en la forma propuesta la acción colectiva en sentido estricto, –toda vez que son insubsanables por las razones precisadas en la certificación–, pues no cumplieron los requisitos establecidos en los arábigos 587, fracciones IX, y 588, fracciones I, II, IV y VI, del Código Federal de Procedimientos Civiles." [Énfasis añadido]

• **Acto reclamado. Recurso de apelación ***** y su acumulado *****.** En contra de esta determinación, ***** y ***** , respectivamente, interpusieron sendos recursos de apelación.

De los recursos de apelación tocó conocer nuevamente al Primer Tribunal Unitario en Materias Civil, Administrativa y Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones del Primer Circuito, mismo que en resolución de catorce de enero de dos mil diecinueve declaró infundado el recurso presentado por la parte demandada y fundado el presentado por la asociación actora. En virtud de lo anterior, revocó el acuerdo recurrido, al consi-



derar que, contrario a lo resuelto, la acción intentada no se encontraba prescrita, dado que el reclamo constituye un hecho permanente y continuo, es decir, los daños y perjuicios con motivo de las irregularidades en las bolsas de aire, no se consuman en un solo momento, sino que, se prolongan en el tiempo, de ahí que no pueda computarse el plazo de la forma en que señaló el Juez de origen.

• **Presentación de la demanda de amparo indirecto.** En contra de la determinación anterior, ***** por conducto de su apoderado legal, promovió juicio de amparo indirecto, del cual conoció el Segundo Tribunal Unitario en Materias Civil, Administrativa y Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones del Primer Circuito.

Mediante acuerdo de siete de febrero de dos mil diecinueve, el citado Tribunal desechó la demanda de amparo, a partir de las consideraciones siguientes:

"...

"En el caso, la resolución reclamada no puede considerarse como un acto de imposible reparación, en los términos ya explicados, porque con la admisión de la demanda de acción colectiva, no se vulnera algún derecho sustantivo de la parte quejosa.

"En efecto, la resolución reclamada sólo produce el efecto de vincular a las partes al procedimiento respectivo, donde tendrán la oportunidad de contestar la demanda, ofrecer pruebas y alegar, de ahí que tal determinación no afecta algún derecho sustantivo; y por ende, es evidente la improcedencia del juicio de amparo indirecto de que se trata.

"No pasa inadvertido que la parte quejosa pretende sustentar la procedencia del juicio de amparo en el hecho de que en el acto reclamado se analizó la prescripción de la acción; empero, esa sola circunstancia no es suficiente para considerar que el acto reclamado es de imposible reparación, porque, aun cuando se haya estimado que la acción no estaba prescrita, la parte demandada no ha sufrido un daño irreparable, pues es evidente que aún puede obtener un fallo favorable a sus intereses, por lo cual, los vicios que pudiera tener el acto reclamado pueden no trascender y producir afectación a la quejosa.



"Resta agregar que de acuerdo con el artículo 590, último párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles (lo transcribe), **la resolución en la que el Juez certifique los requisitos de procedencia, puede ser modificada en cualquier etapa del procedimiento, lo cual es una razón adicional para considerar que el acto reclamado no es de imposible reparación.**

"En ese tenor, es de concluir que la sentencia de alzada que constituye el acto de aplicación, se configura en forma manifiesta e indudable la causa de improcedencia prevista en la fracción XXIII del artículo 61 y 107, fracción V, de la Ley de Amparo.

"En las relatadas circunstancias, ante la actualización manifiesta e indudable de la causa de improcedencia invocada, lo procedente es desechar de plano la demanda de amparo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 107, fracción V, ésta interpretada en sentido contrario, ambos de la Ley de Amparo.

"Resulta orientadora la tesis emitida por el Pleno de Circuito de la Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 57, agosto de 2018, Tomo II, materia común, página 1290, cuyo rubro es del tenor siguiente: "ACCIONES COLECTIVAS. CONTRA EL AUTO QUE ORDENA NOTIFICAR SU ADMISIÓN A LOS INTEGRANTES DE LA COLECTIVIDAD, ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO." [Énfasis añadido]

• **Criterio contendiente. Recurso de queja *****.** En contra de la determinación anterior, la parte quejosa interpuso recurso de queja, del cual tocó conocer al Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, mismo que en sentencia de treinta de abril de dos mil diecinueve, lo declaró infundado. Ello, según los razonamientos siguientes:

- Refirió que del amparo directo 28/2013, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de la tesis 1a. LXXXIII/2014 (10a.)³

³ Tesis de título y subtítulo: "ACCIONES COLECTIVAS. TRASCENDENCIA DE LA ETAPA DE CERTIFICACIÓN."



que derivó de este asunto; no se advertía que el Alto Tribunal hubiere considerado que es de imposible reparación o que ocasiona daños sustantivos, el acto tendente a certificar si la acción colectiva cumple o no con los requisitos previstos en los artículos 587 y 588 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

- Contrario a ello, el Tribunal Colegiado consideró que dicha tesis sostenía que de proceder la certificación, esto es, que se determine que la demanda sí cumple tales requisitos, ello daría lugar a su admisión; así como que la admisión de la demanda dejaba de tener repercusiones a las partes, ya que podían ir aumentado la colectividad de los afectados que se integraran durante la sustanciación del juicio. Cuestión que hacía que el valor de la causa y los intereses se incrementaran y el demandado enfrentara una responsabilidad civil masiva; lo que significaba que aumenta el número de personas que intervenían en el proceso y que debía enfrentar la demandada, lo cual era eminentemente procesal, pues en todo caso, sería en la sentencia definitiva en que se podría determinar si procede o no la condena al pago de la indemnización ocasionado a la colectividad.

- Por otra parte, se refirió a la jurisprudencia P./J. 37/2014 (10a.), de título y subtítulo: "PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE PERSONALIDAD SIN ULTERIOR RECURSO, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO, RESULTANDO INAPLICABLE LA JURISPRUDENCIA P./J. 4/2001 (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)." para referirse a la procedencia del juicio de amparo en contra de actos dictados dentro del juicio, en términos del artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo.

- Criterio del cual destacó que éste ordena que no se aplique el criterio relativo a la procedencia del juicio de amparo indirecto cuando el acto reclamado constituya una violación procesal que afecte a las partes en grado predominante o superior.

- En ese orden, refirió que los actos de imposible reparación son aquéllos que afectan de manera directa e inmediata los derechos fundamentales del gobernado, asegurados en la Constitución y en los tratados internacionales, tales como la libertad, la integridad personal, la propiedad, etcétera; en la medida de



que la afectación que producen los actos de que se trata o sus efectos, no pueden destruirse, aun cuando quien los sufra se vea favorecido con el sentido de la sentencia que se llegare a dictar en el procedimiento correspondiente.

- Por el contrario, refirió que los actos intraprocesales que no tienen consecuencias de perjuicio irreparable, son aquéllos que sólo inciden en las posiciones que van tomando las partes durante el procedimiento con la finalidad de obtener un fallo definitivo favorable a sus pretensiones; por consiguiente, dichos actos o sus efectos se extinguen en la realidad, sin haber originado afectación alguna a los derechos fundamentales del gobernado y sin dejar huella en su esfera jurídica, ya que puede dictarse precisamente un fallo favorable a sus pretensiones.

- En apoyo a lo anterior, citó la jurisprudencia P./J. 24/92, de rubro: "EJECUCIÓN IRREPARABLE. SE PRESENTA, PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS DENTRO DEL JUICIO, CUANDO ESTOS AFECTAN DE MODO DIRECTO E INMEDIATO DERECHOS SUSTANTIVOS."

- Con base en lo anterior, señaló que no era dable interpretar los alcances del artículo 107, fracción V, con lo previsto en el numeral 170, fracción I, párrafo cuarto, del mismo ordenamiento, como pretendía la recurrente.

- Ello, en tanto que el numeral 170 se refería únicamente a la procedencia del juicio de amparo directo que se tramita y resuelve por un Tribunal Colegiado de Circuito, en tanto que el numeral 107 y sus fracciones se referían a los actos que podían analizar en la vía indirecta que se tramita ante un Juez de Distrito o un Tribunal Unitario de Circuito; de modo que ante tales procedimientos especiales. Ello, máxime que no se podía interpretar de una forma diversa a la ordenada en la jurisprudencia citada en primer término, pues ello implicaría su inobservancia en contravención al artículo 217 de la Ley de Amparo.

- En razón de lo anterior, calificó de ineficaces todos los agravios y tesis desarrollados por la recurrente, en que mencionaba que el acto reclamado constituía una violación procesal que le afecta en grado predominante, grave o superior, siendo que tal tema se encontraba superado por jurisprudencia. De ahí que fuere innecesario el estudio de fondo de tales motivos de inconformidad, acorde con la jurisprudencia 1a./J. 14/97 de la Primera Sala de la Suprema



Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "AGRAVIOS INOPERANTES. INNECESARIO SU ANÁLISIS CUANDO EXISTE JURISPRUDENCIA."

- Estimó que la ineficacia de tales planteamientos también se actualiza en el caso, siendo que contrario a lo que pretendía la recurrente, sí resultaba aplicable la jurisprudencia PC.I.C. J/70 C (10a.) del Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, de título y subtítulo: "ACCIONES COLECTIVAS. CONTRA EL AUTO QUE ORDENA NOTIFICAR SU ADMISIÓN A LOS INTEGRANTES DE LA COLECTIVIDAD, ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO."

- Criterio, conforme al cual la admisión de la demanda en que se promueva una acción colectiva, sólo constituía un acto formal o adjetivo que no vulneraba, por sí mismo, derechos sustantivos de las partes, porque sólo incidía en el inicio del procedimiento colectivo, es decir, tenía una naturaleza formal o adjetiva, en tanto no impedía el ejercicio de algún derecho en forma presente, por lo que el juicio de amparo indirecto era improcedente en su contra, en términos del artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 107, fracción V, interpretado a contrario sensu, ambos de la Ley de Amparo.

- Hipótesis que estimó se actualizaba en el caso, siendo que el acto reclamado había revocado el desechamiento de la demanda colectiva, y admitió a trámite tal promoción.

- **Lo que significa que el acto reclamado sólo tenía el efecto de continuar con los trámites relacionados con la admisión de la demanda colectiva.** De ahí que, conforme a dicha jurisprudencia, la cual resultaba de observancia obligatoria en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo, resultaba notoria y manifiesta la causal de improcedencia sostenida por el Tribunal Unitario, ya que no se ocasionaba un daño de carácter sustantivo, como la vida, las propiedades, las posesiones, la libertad, entre otros análogos; lo anterior, máxime que, no se sostiene algún argumento tendente a demostrar que se afecta a la persona moral recurrente.

- Por otra parte, consideró que, respecto a los gastos erogados por concepto del trámite del juicio, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación había determinado que aquéllos no constituían una afectación a derechos



sustantivos, y, por tanto, no justificaba la procedencia del juicio de amparo indirecto; según el criterio de jurisprudencia 1a./J. 37/2012 (10a.), de rubro: "EMPLAZAMIENTO. LA RESOLUCIÓN QUE DECLARA NULO EL REALIZADO POR EDICTOS, Y ORDENA REPONER EL PROCEDIMIENTO A FIN DE QUE SE EMPLACE NUEVAMENTE A LA DEMANDADA POR ESE MEDIO, NO GENERA UNA AFECTACIÓN CIERTA E INMEDIATA A LOS DERECHOS SUSTANTIVOS DEL ACTOR RESPECTO DEL PAGO QUE HIZO DE LAS PUBLICACIONES, POR LO QUE LA SOLA CIRCUNSTANCIA DE HABERLAS PAGADO NO HACE PROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO (MATERIA CIVIL)."

- Jurisprudencia que se estimaba aplicable al caso, dado que interpretaba los alcances del artículo 114, fracción IV, de la Ley de Amparo vigente hasta el dos de abril de dos mil trece, y que contenía similar regulación en el artículo 107, fracción V, de la actual legislación; siendo que ambos ordenamientos se referían a la procedencia del juicio de amparo indirecto en contra de los actos en el juicio que fueren de imposible reparación; y por ende, la jurisprudencia era de observancia obligatoria en términos del artículo 217 y artículo sexto transitorio de la ley de la materia en vigor.

- En ese orden, el Tribunal Colegiado calificó de ineficaces todos los agravios y tesis que invocaba la recurrente, pues conforme a dicha jurisprudencia, no procedía el amparo indirecto en contra de resoluciones de trámite en una acción colectiva; calificación que estimó acorde con la jurisprudencia citada, de rubro: "AGRAVIOS INOPERANTES. INNECESARIO SU ANÁLISIS CUANDO EXISTE JURISPRUDENCIA."

- Además, refirió que la procedencia del juicio de amparo indirecto quedaba sujeta a las consecuencias o los efectos materiales del acto reclamado, en términos del artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo, y no a los vicios que la recurrente atribuyera en sus motivos de inconformidad y tesis que invocaba, pues en todo caso ello constituye el estudio de fondo de los conceptos de violación para determinar su constitucionalidad, una vez superada la procedencia del juicio de amparo indirecto.

- Por último, afirmó que no era obstáculo a lo anterior, que la recurrente invocara los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal o el principio *pro homine*; lo anterior, pues la Segunda Sala de la Suprema Corte de



Justicia de la Nación, en la jurisprudencia que más adelante se cita, había determinado que 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 para tutelar los derechos humanos; lo cierto es que tal circunstancia no tenía 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.

- En relación con este último punto, citó la jurisprudencia 2a./J. 98/2014 (10a.), de título y subtítulo: "DERECHO DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. SU APLICACIÓN RESPECTO DE LOS PRESUPUESTOS PROCESALES QUE RIGEN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL."

8. CUARTO.—Existencia de la contradicción de tesis. En primer lugar, a fin de estar en aptitud para determinar la existencia de una contradicción de tesis, debe analizarse si los Tribunales Colegiados contendientes resolvieron alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo con base en argumentaciones lógico jurídicas para justificar su decisión; asimismo, deberá existir una discrepancia entre dichos ejercicios interpretativos, pues lo que determina la existencia de una contradicción es que dos o más órganos jurisdiccionales terminales del mismo rango adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho o sobre un problema jurídico central; y por último, dicha discrepancia deberá dar lugar a la formulación de una pregunta genuina respecto de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

9. Lo anterior, de conformidad con la jurisprudencia emitida por esta Primera Sala, cuyo rubro dispone: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."⁴

⁴ Novena Época, registro digital: 165077, Primera Sala, jurisprudencia, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, materia común, tesis 1a./J. 22/2010, página 122.



10. Asimismo, el Pleno de este Alto Tribunal ha determinado que una contradicción de tesis es existente independientemente de que las cuestiones fácticas que rodean los casos que generan esos criterios no sean iguales, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes.

11. Lo anterior, con la finalidad de proporcionar certidumbre en las decisiones judiciales y dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional.

12. En efecto, de acuerdo con lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de treinta de abril de dos mil nueve, una forma de aproximarse a los problemas que plantean los Tribunales Colegiados en este tipo de asuntos debe radicar en la necesidad de unificar criterios y no en la de comprobar que se reúnan una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados. Por ello, para comprobar que una contradicción de tesis es procedente, se requiere determinar si existe una necesidad de unificación.

13. En otras palabras, si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios, y dado que el problema radica en los procesos de interpretación adoptados por los tribunales contendientes, entonces, es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:⁵

⁵ Al respecto, es aplicable la jurisprudencia P./J. 72/2010, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de rubro y texto siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales



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

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

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."



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

14. Ahora bien, en la especie, esta Primera Sala considera que, en el presente caso, **sí se cumplen los requisitos** para que se actualice la existencia de la contradicción de tesis, según se explicará a continuación.

15. Los **dos primeros requisitos se cumplen** en tanto que en ambos casos los Tribunales Colegiados contendientes se vieron en la necesidad de analizar si era procedente el juicio de amparo indirecto en contra de la sentencia dictada en un recurso de apelación que tuviere como efecto la revocación del acuerdo de desechamiento de la demanda de acción colectiva en sentido estricto, y como consecuencia de ello, se ordenara la certificación de la acción colectiva y la admisión de dicha demanda.

16. Ello, siendo que los tribunales contendientes llegaron a conclusiones disímiles, en tanto que el **Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región**, concluyó que el acto reclamado sí constituía un acto de imposible reparación para efectos de la procedencia del juicio de amparo, tomando en cuenta las consecuencias de esa decisión, específicamente, la trascendencia que tiene la certificación referida en el artículo 590, párrafo segundo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, referente al inicio del procedimiento de la acción colectiva, cuya admisión posterior de la demanda, en cumplimiento a la resolución del Tribunal Unitario, podía traer como consecuencia ineludible, la notificación a la colectividad, en términos del artículo 591, párrafos segundo y tercero, de la misma codificación procesal.

17. Lo anterior, siendo que la notificación del inicio de la acción colectiva a la generalidad de la población constituía a su vez, un acto de imposible reparación para la quejosa; según se obtenía de la jurisprudencia 1a./J. 35/2019, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "AMPARO INDIRECTO. EL AUTO QUE ORDENA LA FORMA EN QUE SE NOTIFICARÁ A LOS MIEMBROS QUE CONFORMAN LA COLECTIVIDAD AFECTADA LA ADMISIÓN DE UNA DEMANDA DE ACCIÓN COLECTIVA EN SENTIDO



ESTRICTO O INDIVIDUAL HOMOGÉNEA, CONSTITUYE UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN PARA EFECTOS DE SU PROCEDENCIA."

18. Por su parte, el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito al resolver el recurso de queja ***** , consideró que tal resolución reclamada no podía ser considerada como un acto de imposible reparación, porque con la admisión de la demanda de acción colectiva, no se vulneraba algún derecho sustantivo de la parte quejosa.

19. Al respecto, explicó que los actos intraprocesales que no tenían consecuencias irreparables, eran aquéllos que sólo inciden en las posiciones que van tomando las partes durante el procedimiento con la finalidad de obtener un fallo definitivo favorable a sus pretensiones; y que, por consiguiente, dichos actos o sus efectos se extinguían en la realidad, sin haber originado afectación alguna a los derechos fundamentales del gobernado y sin dejar huella en su esfera jurídica, ya que puede dictarse precisamente un fallo favorable a sus pretensiones.

20. Siendo que en términos de la jurisprudencia P./J. 24/92, de rubro: "EJECUCIÓN IRREPARABLE. SE PRESENTA, PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS DENTRO DEL JUICIO, CUANDO ESTOS AFECTAN DE MODO DIRECTO E INMEDIATO DERECHOS SUSTANTIVOS.", no podían considerarse para la procedencia del amparo indirecto las violaciones procesales que afecten en grado predominante, grave o superior la esfera jurídica del quejoso.

21. Criterio que, además, estimó era acorde a la jurisprudencia PC.I.C. J/70 C (10a.) del Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, de título y subtítulo: "ACCIONES COLECTIVAS. CONTRA EL AUTO QUE ORDENA NOTIFICAR SU ADMISIÓN A LOS INTEGRANTES DE LA COLECTIVIDAD, ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO."; en el cual se estimó que la admisión de la demanda en que se promoviera una acción colectiva, sólo constituía un acto formal o adjetivo que no vulneraba, por sí mismo, derechos sustantivos de las partes, porque sólo incidía en el inicio del procedimiento colectivo, es decir, tenía una naturaleza formal o adjetiva, en tanto no impedía el ejercicio de algún derecho en forma presente, por lo que el juicio de amparo indirecto era



improcedente en su contra, en términos del artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 107, fracción V, interpretado a contrario sensu, ambos de la Ley de Amparo.

22. Razonamiento que estimó aplicable al caso, siendo que el acto reclamado había revocado el desechamiento de la demanda colectiva, y admitió a trámite tal promoción.

23. A partir de ello, el Tribunal Colegiado concluyó que el acto reclamado sólo tenía el efecto de continuar con los trámites relacionados con la admisión de la demanda colectiva; de ahí que resultare notoria y manifiesta la causal de improcedencia del juicio de amparo indirecto, ya que no se ocasionaba un daño de carácter sustantivo, como la vida, las propiedades, las posesiones, la libertad, entre otros análogos; lo anterior, máxime que no se sostiene algún argumento tendente a demostrar que se afecta a la persona moral recurrente.

24. Como puede advertirse, los tribunales contendientes resolvieron una cuestión litigiosa en la que ejercieron su arbitrio judicial para generar ejercicios interpretativos en los que llegaron a puntos disímiles, pues mientras que para un órgano colegiado la resolución que tiene por efecto el que se certifique una acción colectiva en sentido estricto y ordene la admisión de la demanda, sí daba lugar a la procedencia del amparo indirecto, para el otro, dicho acto no tenía tales alcances.

25. Ello, sin que pase inadvertido para esta Primera Sala que la jurisprudencia PC.I.C. J/70 C (10a.) emitida por el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, en que se apoyó el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito para resolver el recurso de queja *********, ya ha quedado superada por virtud de la resolución de la contradicción de tesis 466/2018, en que contendió precisamente el primero de dichos criterios, y del cual derivó la jurisprudencia 1a./J. 35/2019 (10a.), de título y subtítulo: "AMPARO INDIRECTO. EL AUTO QUE ORDENA LA FORMA EN QUE SE NOTIFICARÁ A LOS MIEMBROS QUE CONFORMAN LA COLECTIVIDAD AFECTADA LA ADMISIÓN DE UNA DEMANDA DE ACCIÓN COLECTIVA EN SENTIDO ESTRICTO O INDIVIDUAL HOMOGÉNEA, CONSTITUYE UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN PARA EFECTOS DE SU PROCEDENCIA."; esta última en la cual, incluso, se orientó el



criterio emitido por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región al resolver el amparo en revisión 160/2021.

26. Ello, en tanto que al resolver la contradicción de tesis 466/2018, este Alto Tribunal tenía como objeto de estudio "determinar si el acuerdo que ordena la forma en que se debe notificar a la colectividad la admisión de una demanda de acción colectiva, es o no un acto cuya ejecución sea de imposible reparación, por afectar materialmente derechos sustantivos tutelados por la Constitución o los tratados internacionales en que México es Parte, para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto.".

27. Siendo que el punto de contradicción en el presente asunto no versa sobre si la forma en que se ordena notificar la admisión de una acción colectiva constituye un acto de imposible reparación que vuelva procedente el juicio de amparo indirecto; sino en lo concerniente a si la resolución que ordena revocar el desechamiento de una demanda de acción colectiva en sentido estricto y, consecuentemente, admitirla luego del periodo de certificación, constituye un acto de tales características.

28. Máxime tomando en cuenta que en ninguno de los juicios de origen que dieron lugar a los criterios contendientes se impugnaba la forma en que se ordenaba la notificación de la certificación de la acción colectiva; sino lo referente a si la asociación actora cumplía con los requisitos previstos en el Código Federal de Procedimientos Civiles, a saber: a) si las prestaciones reclamadas efectivamente daban lugar a la tramitación de una acción colectiva en sentido estricto, o bien, se estaba en presencia de una acción colectiva difusa o individual homogénea, así como en lo referente a la legitimación activa en la causa y en el proceso de la asociación actora (en el asunto resuelto por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región); y, b) si resultaba efectivamente extemporánea la acción colectiva intentada (en el asunto resuelto por el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito).

29. De modo que no puede considerarse que la presente contradicción de tesis resulte inexistente por sustentarse, ya bien, en un criterio superado; o porque estuviere involucrado en la confrontación un criterio de jurisprudencia emitido



por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; ello, en tanto que la emisión de los criterios aquí contendientes se suscita respecto de un supuesto de hecho distinto al que se enfrentó este Alto Tribunal en la jurisprudencia previamente citada; de ahí que no pueda estimarse que tal criterio rigiera autónomamente en la decisión alcanzada por los tribunales respectivos; sino que es precisamente la distinción de tales circunstancias, lo que evidencia que no se trató de una mera aplicación de jurisprudencia, sino que, en todo caso, ello requirió de un trabajo adicional de interpretación que torna existente la presente contradicción de tesis.

30. Finalmente, esta Primera Sala considera que también se actualiza el **tercer requisito**, en torno "a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente en relación con cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible"; pues en el caso se considera oportuno, en aras de la seguridad jurídica, clarificar si es procedente el juicio de amparo indirecto en contra de la sentencia dictada en un recurso de apelación que tenga como efecto la revocación del desechamiento de una demanda de acción colectiva en sentido estricto, y ordene su posterior admisión.

31. QUINTO.—Estudio de fondo. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consistente en que, la sentencia de apelación que ordena revocar la resolución mediante la cual se desecha una demanda de acción colectiva en sentido estricto, y ordena darle trámite a la etapa de certificación, no constituye un acto de imposible reparación para efectos del juicio de amparo indirecto.

32. Ahora bien, a fin de poder resolver la materia de análisis de la contradicción de criterios que ahora nos ocupa, como punto de partida es necesario explicar ciertos temas afines con la problemática que se presenta en relación con las acciones colectivas en sentido estricto, la trascendencia con que goza la etapa de certificación y cuáles son los actos que este Alto Tribunal ha catalogado como de imposible reparación para efectos del juicio de amparo, como son: **I)** la naturaleza de las acciones colectivas, **II)** el contenido normativo del inicio del procedimiento de acciones colectivas en sentido estricto, **III)** etapa



de certificación, **IV)** los actos de imposible reparación para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto; y, **V)** el criterio que debe prevalecer.

I) Naturaleza de las acciones colectivas.

33. La referida figura se incorporó al texto constitucional mediante el decreto de 13 de julio de 2010, publicado en el Diario Oficial de la Federación ("D.O.F.") el 29 del referido mes y año, en virtud del cual se adicionó un párrafo tercero, en el artículo 17 constitucional:

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

"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." (**Énfasis agregado**)

34. De la exposición de motivos de la iniciativa que originó el referido decreto constitucional, se advierte que el órgano legislativo señaló, en lo que interesa, que:

"El propósito principal de esta iniciativa es el establecimiento en la Constitución de las acciones y procedimientos colectivos como medios para la tutela jurisdiccional de los derechos e intereses colectivos. El término derechos e intereses colectivos comprende los difusos, los colectivos en sentido estricto y los individuales de incidencia colectiva. Consideramos que a través su incorporación en el ordenamiento jurídico mexicano se estará tomando un paso vital hacia el mejoramiento de acceso a la justicia de todos los mexicanos y habitantes de este país, así como hacia una verdadera posibilidad de hacer efectivos muchos derechos que hoy no encuentran una vía adecuada para su ejercicio, protección y defensa.

"En última instancia esta reforma coadyuvará en la construcción de un efectivo estado de derecho, en donde todo aquel que tenga un derecho o



interés, pueda encontrar la forma de protegerlo y defenderlo adecuadamente a través del sistema de las instituciones de administración de justicia. Corresponderá al legislador ordinario tanto en el ámbito federal, como en el estatal, la adecuada interpretación del contenido y esencia de esta reforma, a efecto de establecer acciones y procedimientos ágiles, sencillos y flexibles que permitan la protección colectiva de derechos e intereses mencionados, en las materias en las que sea necesaria su regulación, incluyendo pero sin limitar a aquellas relacionadas con el medio ambiente, el equilibrio ecológico, el desarrollo sustentable, el uso y disfrute de espacios públicos, el uso y protección de los bienes del dominio público, libre competencia económica, acceso a servicios públicos, derechos de los consumidores y usuarios, moralidad administrativa, así como todos aquellos previstos en la legislación secundaria y en tratados internacionales." (Énfasis agregado)

35. Como puede advertirse, la intención pretendida por la reforma constitucional consistió en la tutela jurisdiccional de derechos e intereses colectivos, a través de acciones y procedimientos provistos de tres características centrales: agilidad, sencillez y flexibilidad. Cabe destacar que se confirió libertad configurativa en toda su amplitud a los órganos legislativos para definir los alcances y características de las acciones colectivas, bajo la única restricción –no prevista en la iniciativa pero finalmente plasmada en el Texto Constitucional– de que fuesen las y los Jueces federales quienes tuvieran competencia para conocer de los casos correspondientes.

36. En cumplimiento al mandato constitucional señalado con anterioridad, el 30 de agosto de 2011 el Congreso de la unión reformó Código Federal de Procedimientos Civiles a efecto de regular el procedimiento que debe seguirse en los juicios de acciones colectivas. Es importante destacar dos ideas centrales que se desprenden de la exposición de motivos presentada por la Cámara de Senadores:

- Quienes juzguen tendrán la misión de interpretar las reglas procesales de conformidad con los derechos e intereses de los individuos, grupos o colectividades. Para auxiliar su labor, el Poder Judicial de la Federación deberá elaborar los estándares y las guías que permitan salvar la insuficiencia y potenciales contradicciones de las reglas actuales frente a los nuevos procedimientos colectivos, privilegiando la armonización entre ambos (cuando sea posible).



• La actuación de las asociaciones civiles sin fines de lucro a quienes se reconoce legitimación para promover juicios colectivos, debe condicionarse al cumplimiento de una serie de reglas y medidas tendientes a evitar "distorsiones o fraudes procesales que lesionen los intereses de la colectividad".

37. Una vez dictaminada por las Comisiones Unidas de Gobernación y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, la exposición de la iniciativa de reforma, dispuso lo siguiente:

"Séptima. ... En efecto, países con tradiciones jurídicas tanto de common law como de derecho civil Estados Unidos de Norteamérica, Brasil, España, Colombia, Venezuela, Costa Rica, Chile, Argentina y Uruguay han decidido contemplar tanto en sus constituciones como en la legislación ordinaria las acciones colectivas y los procedimientos que las regulan. Así, en sus legislaciones se ha dispuesto que las acciones colectivas tutelan **intereses colectivos relacionados con diversas materias** como el patrimonio, el espacio público, el medio ambiente, la libre competencia económica, los derechos de autor, la propiedad intelectual, los derechos del consumidor, entre otros. ... Así, el punto que convienen en lo general las distintas legislaciones en el tema de las acciones colectiva es la regulación **del fenómeno de derechos que trascienden la esfera individual o que pudiendo tener este carácter existe una relación entre sus titulares que los vincula** por circunstancias ya sea jurídicas o de hecho.

"Octava. Coincidimos en que la importancia de las acciones colectivas se puede comprender con el siguiente argumento. La normalidad de la vida cotidiana supone una serie de relaciones, de hecho o jurídicas, **cuyo monto monetario individualizado es relativamente pequeño**. Así, en caso de existir una eventual violación a los derechos o intereses derivada de la relación antes descrita, **no existen los incentivos necesarios para que se inicie un litigio, pues los costos relacionados con éste son mayores al beneficio individual que se puede obtener derivado de la defensa de los derechos trasgredidos**. Sin embargo, si se agregaran los derechos o intereses individuales y éstos formarían un bloque, podría suceder fácilmente que la suma de los mismos fuera mayor a la inversión necesaria para costear el litigio, en tiempo y dinero. Si al sumar los intereses individuales sucede lo anterior, entonces es dable señalar que el daño colectivo causado por las violaciones a los derechos no es un asunto menor y debe ser reparado.



"Se estima, con base en el análisis económico del derecho, que las acciones colectivas pueden constituirse en un mecanismo eficaz para cambiar las conductas antijurídicas de las sociedades mercantiles e inclusive las malas prácticas gubernamentales; así como de los particulares en general que afectan a grandes sectores de la sociedad. Ello es así, porque las acciones colectivas logran colocar los incentivos en el lugar apropiado. De esta forma, las empresas del sector privado, el gobierno o los particulares evitarán vulnerar o transgredir derechos aunque el costo de ello sea ínfimo de manera individual, pues sabrán que las personas que sufran esas violaciones podrán agruparse y reclamar la protección de sus derechos por la vía jurisdiccional. Con ello, al final de cuentas, lo que se busca es que el beneficio que prevalezca sea el colectivo y no el particular.

"En franca relación con lo antes sostenido, debe indicarse que si la ley cumple con propiciar las condiciones para conjuntar a todas aquellas personas cuyos derechos han sido violentados y se permite su organización para lograr la defensa y protección adecuada de sus derechos, nos encontraremos ante una posibilidad real de hacer justiciables los derechos de individuos que actúan con dicho carácter y como miembros o parte de una colectividad. Con ello, nuestro sistema jurídico dejará de tolerar injusticias, transacciones ventajosas para una de las partes y vulneraciones a los derechos. **Además acabará con la impunidad que hoy impera en varias relaciones en las cuales esto ocurre porque una de las partes es, de forma considerable, económicamente más débil y se debe de enfrentar a procesos complicados, técnicamente complejos, lentos y costosos.**" (Énfasis añadido)

38. Una vez promulgada la reforma al Código Federal de Procedimientos Civiles, esta Primera Sala resolvió el **amparo directo 28/2013**,⁶ en el cual se partió del dictamen antes transcrito de la Cámara de Diputados, para definir los objetivos de las acciones colectivas, que pueden dividirse en tres ejes rectores:

1) **Proporcionar economía procesal.** Las acciones colectivas proporcionan eficiencia al sistema jurídico y permiten que diversas acciones individuales

⁶ **Amparo directo 28/2013**, aprobado por unanimidad de 5 votos el 4 de diciembre de 2013, resuelto bajo la ponencia del Ministro Cossío Díaz.



destinadas a hacer exigibles los mismos tipos de derechos en una controversia, sean sustituidas por una acción única. De igual forma, este tipo de acciones promueven el ahorro de tiempo y recursos materiales en general, no sólo para la colectividad afectada y su contraparte, sino también para las instituciones encargadas de la impartición de justicia.

2) Garantizar el acceso a la justicia y brindar seguridad jurídica. Las acciones colectivas son una vía para el acceso efectivo a la justicia a pretensiones que, individualmente, apenas podrían ser tuteladas por los órganos jurisdiccionales. Las acciones colectivas por un lado garantizan un acceso más efectivo a la justicia respecto de reclamos de bajo valor económico, cuya cuantía hace incosteable su litigio individual y, por otro, permiten a los particulares enfrentar de mejor forma el desproporcionado poder económico de los grandes consorcios comerciales. La acción colectiva sitúa a ambas partes del litigio en una posición de igualdad. Asimismo, proporcionan protección a los intereses de personas que no tienen los medios necesarios para hacer valer sus derechos en juicio, sea por falta de conocimiento, iniciativa, independencia u organización.

El ejercicio de acciones colectivas brinda seguridad jurídica a la colectividad, ya que estos mecanismos jurídicos determinan los derechos de un grupo de individuos de manera uniforme. La sentencia que concluye los procedimientos colectivos brinda estatus al grupo frente a un hecho, situación que no hubiera podido suceder si el litigio lo hubiera llevado un solo individuo o cada uno de los miembros del grupo por separado.

3) Generar en la sociedad un efecto disuasivo ante abusos. Las sentencias favorables a los grupos de afectados, que pongan fin al procedimiento colectivo desincentivan prácticas masivas ilícitas de agentes económicos, ya que si éstas son combatidas colectivamente, el monto de dicha reclamación puede ser mayor al beneficio obtenido ilícitamente.

II) Contenido normativo del inicio del procedimiento de acciones colectivas en sentido estricto.

39. Para poder entender el desarrollo procedimental de las acciones colectivas es necesario acudir a lo que esta Primera Sala explicó al resolver el amparo



directo 4/2018.⁷ Al respecto, se expresó que el Congreso de la Unión reguló la figura en el libro quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles denominado "De las acciones colectivas", integrado por los artículos 578 a 626 del referido código, cuya interpretación armónica permite entender el sistema en los siguientes términos:

1. Materias: el código prevé dos, las *relaciones de consumo* (de bienes o servicios, tanto públicos como privados) y el *medio ambiente*.⁸

2. Intereses⁹ y su titularidad:¹⁰ se tutelan intereses **(i)** difusos y colectivos, cuya titularidad corresponde a una colectividad (indeterminada o determinable) relacionada por circunstancias de hecho o de derecho comunes; e, **(ii)** individuales de incidencia colectiva, cuya titularidad corresponde a los miembros determinables de un grupo de personas, unidas por circunstancias de derecho.

3. Tipos de acciones:¹¹

a) Difusa: de naturaleza indivisible que pretende tutelar derechos e intereses difusos, cuya titularidad corresponde a una colectividad indeterminada

⁷ Resuelto en sesión de tres de octubre de dos mil dieciocho, por mayoría de 4 votos en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

⁸ "Artículo 578. La defensa y protección de los derechos e intereses colectivos será ejercida ante los Tribunales de la Federación con las modalidades que se señalen en este Título, y sólo podrán promoverse en materia de relaciones de consumo de bienes o servicios, públicos o privados y medio ambiente."

⁹ "Artículo 580. En particular, las acciones colectivas son procedentes para tutelar:

"I. Derechos e intereses difusos y colectivos, entendidos como aquéllos de naturaleza indivisible cuya titularidad corresponde a una colectividad de personas, indeterminada o determinable, relacionadas por circunstancias de hecho o de derecho comunes.

"II. Derechos e intereses individuales de incidencia colectiva, entendidos como aquéllos de naturaleza divisible cuya titularidad corresponde a los individuos integrantes de una colectividad de personas, determinable, relacionadas por circunstancias de derecho."

¹⁰ "Artículo 579. La acción colectiva es procedente para la tutela de las pretensiones cuya titularidad corresponda a una colectividad de personas, así como para el ejercicio de las pretensiones individuales cuya titularidad corresponda a los miembros de un grupo de personas."

¹¹ "Artículo 581. Para los efectos de este código, los derechos citados en el artículo anterior se ejercerán a través de las siguientes acciones colectivas, que se clasificarán en:

"I. Acción difusa: Es aquella de naturaleza indivisible que se ejerce para tutelar los derechos e intereses difusos, cuyo titular es una colectividad indeterminada, que tiene por objeto reclamar judicial-



(unida por un vínculo fáctico) y cuyo objeto consiste en obtener la restitución o el cumplimiento sustituto.

b) Colectiva en sentido estricto: de naturaleza indivisible que pretende tutelar derechos e intereses colectivos, cuya titularidad corresponde a una colectividad determinada o determinable (con base en circunstancias comunes y a partir de un vínculo legal entre colectividad y demandado) y cuyo objeto consiste en obtener la reparación del daño a través de acciones u omisiones (restitución), así como cubrir daños de forma individual.

c) Individual homogénea: de naturaleza divisible que pretende tutelar derechos e intereses individuales de incidencia colectiva, cuya titularidad corresponde a los individuos agrupados (con base en circunstancias comunes) y cuyo objeto consiste en obtener la reparación del daño en la forma del cumplimiento forzoso de un contrato o su rescisión, con las consecuencias y efectos que la legislación aplicable prevea.

En el presente caso, toda vez que los criterios contendientes tuvieron a la vista controversias que derivaron de acciones colectivas en sentido estricto, es menester hacer referencia a los elementos de este tipo de clase.

mente del demandado la reparación del daño causado a la colectividad, consistente en la restitución de las cosas al estado que guardaren antes de la afectación, o en su caso al cumplimiento sustituto de acuerdo a la afectación de los derechos o intereses de la colectividad, sin que necesariamente exista vínculo jurídico alguno entre dicha colectividad y el demandado.

"II. Acción colectiva en sentido estricto: Es aquélla de naturaleza indivisible que se ejerce para tutelar los derechos e intereses colectivos, cuyo titular es una colectividad determinada o determinable con base en circunstancias comunes, cuyo objeto es reclamar judicialmente del demandado, la reparación del daño causado consistente en la realización de una o más acciones o abstenerse de realizarlas, así como a cubrir los daños en forma individual a los miembros del grupo y que deriva de un vínculo jurídico común existente por mandato de ley entre la colectividad y el demandado.

"III. Acción individual homogénea: Es aquélla de naturaleza divisible, que se ejerce para tutelar derechos e intereses individuales de incidencia colectiva, cuyos titulares son los individuos agrupados con base en circunstancias comunes, cuyo objeto es reclamar judicialmente de un tercero el cumplimiento forzoso de un contrato o su rescisión con sus consecuencias y efectos según la legislación aplicable."



Elementos	Colectivas en sentido estricto
1. Naturaleza	Indivisible
2. Derechos e intereses tutelados	Colectivos
3. Titularidad	Colectividad determinada o determinable (vínculo legal entre colectividad y demandado)
4. Reparación pretendida	Restitución + indemnizaciones individuales

4. **Procedimiento:** Los elementos que componen el procedimiento para ejercer acciones colectivas, hasta la etapa de certificación; es decir, dejando de lado el tratamiento de la adhesión, las sentencias y su liquidación, así como las medidas cautelares y medios de apremio; son los siguientes:

a) **Plazo:**¹² 3 años 6 meses a partir de que se cause el daño o deje de causarse.

b) **Pretensiones plausibles:**¹³ declarativas, constitutivas o de condena.

c) **Legitimación activa:**

- Corresponde a:¹⁴ (i) Profeco, Profepa, Condusef y Cofece; (ii) representante de colectividad formada por –al menos– 30 miembros; (iii) asociaciones civiles con un año de antigüedad, cuyo objeto incluya la promoción o defensa

¹² "Artículo 584. Las acciones colectivas previstas en este título prescribirán a los tres años seis meses contados a partir del día en que se haya causado el daño. Si se trata de un daño de naturaleza continua el plazo para la prescripción comenzará a contar a partir del último día en que se haya generado el daño causante de la afectación."

¹³ "Artículo 582. La acción colectiva podrá tener por objeto pretensiones declarativas, constitutivas o de condena."

¹⁴ "Artículo 585. Tienen legitimación activa para ejercitar las acciones colectivas:

"I. La Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y la Comisión Federal de Competencia;

"II. El representante común de la colectividad conformada por al menos treinta miembros;



de derechos colectivos y que se encuentren registradas ante el Consejo de la Judicatura Federal;¹⁵ y, **(iv)** Procuraduría General de la República.

- En el caso de la fracción **(ii)**, esta Primera Sala ha manifestado que los grupos de 30 personas pueden intentar acciones colectivas de cualquier naturaleza, incluidas las *difusas*, aunque en el entendido que la titularidad del derecho no corresponde específicamente al grupo organizado.¹⁶

- En los casos **(ii)** y **(iii)**, la *representación* debe ser *adecuada* (lo cual se revisa de oficio), según se verifique: **(a)** una actuación con diligencia, pericia y

"III. Las asociaciones civiles sin fines de lucro legalmente constituidas al menos un año previo al momento de presentar la acción, cuyo objeto social incluya la promoción o defensa de los derechos e intereses de la materia de que se trate y que cumplan con los requisitos establecidos en este código; y,

"V. El procurador general de la República."

¹⁵ **"Artículo 619.** Por ser la representación común de interés público, las asociaciones civiles a que se refiere la fracción II del artículo 585, deberán registrarse ante el Consejo de la Judicatura Federal."

"Artículo 620. Para obtener el registro correspondiente, dichas asociaciones deberán:

"I. Presentar los estatutos sociales que cumplan con los requisitos establecidos en este título; y,

"II. Tener al menos un año de haberse constituido y acreditar que han realizado actividades inherentes al cumplimiento de su objeto social."

"Artículo 621. El registro será público, su información estará disponible en la página electrónica del Consejo de la Judicatura Federal, y cuando menos deberá contener los nombres de los socios, asociados, representantes y aquellos que ejerzan cargos directivos, su objeto social, así como el informe a que se refiere la fracción II del artículo 623 de este código.

"Por otra parte, el código impone diversas obligaciones a las asociaciones:"

"Artículo 622. Las asociaciones deberán:

"I. Evitar que sus asociados, socios, representantes o aquellos que ejerzan cargos directivos, incurran en situaciones de conflicto de interés respecto de las actividades que realizan en términos de este título;

"II. Dedicarse a actividades compatibles con su objeto social; y,

"III. Conducirse con diligencia, probidad y en estricto apego a las disposiciones legales aplicables.

"Artículo 623. Para mantener el registro las asociaciones deberán:

"I. Cumplir con lo dispuesto en el artículo anterior;

"II. Entregar al Consejo de la Judicatura Federal, un informe anual sobre su operación y actividades respecto del año inmediato anterior, a más tardar el último día hábil del mes de abril de cada año, y **"III.** Mantener actualizada en forma permanente la información que deba entregar al Consejo de la Judicatura Federal en los términos de lo dispuesto por el artículo 621 de este código."

¹⁶ Tesis aislada 1a. CCXXIV/2014 (10a.), registro de IUS: 2006667, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 7, junio de 2014, Tomo I, página 438, cuyos título y subtítulo son: "ACCIONES COLECTIVAS DIFUSAS. PARA CONSIDERAR QUE EL REPRESENTANTE COMÚN TIENE LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA EJERCERLAS, ES NECESARIO QUE LA COLECTIVIDAD ESTÉ CONFORMADA POR AL MENOS TREINTA MIEMBROS."



buena fe, y sin fines de lucro, electorales, proselitistas, de competencia desleal o especulativos; y, **(b)** la ausencia de conflictos de intereses, de un historial de promoción reiterada de acciones colectivas frívolas o temerarias, y de un historial de impericia, mala fe o negligencia.¹⁷

- Incidente de remoción y sustitución: (con efecto suspensivo) se abre ante pérdida de legitimación activa o representación adecuada. Si no existen interesados, se da vista a órganos a la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y la Comisión Federal de Competencia.

¹⁷ **Artículo 586.** La representación a que se refieren las fracciones II y III del artículo anterior, deberá ser adecuada.

"Se considera representación adecuada:

"I. Actuar con diligencia, pericia y buena fe en la defensa de los intereses de la colectividad en el juicio;

"II. No encontrarse en situaciones de conflicto de interés con sus representados respecto de las actividades que realiza;

"III. No promover o haber promovido de manera reiterada acciones difusas, colectivas o individuales homogéneas frívolas o temerarias;

"IV. No promover una acción difusa, colectiva en sentido estricto o individual homogénea con fines de lucro, electorales, proselitistas, de competencia desleal o especulativos; y,

"V. No haberse conducido con impericia, mala fe o negligencia en acciones colectivas previas, en los términos del Código Civil Federal.

"La representación de la colectividad en el juicio se considera de interés público. El Juez deberá vigilar de oficio que dicha representación sea adecuada durante la sustanciación del proceso.

"El representante deberá rendir protesta ante el Juez y rendir cuentas en cualquier momento a petición de éste.

"En el caso de que durante el procedimiento dejare de haber un legitimado activo o aquéllos a que se refieren las fracciones II y III del artículo 585 no cumplieran con los requisitos referidos en el presente artículo, el Juez de oficio o a petición de cualquier miembro de la colectividad, abrirá un incidente de remoción y sustitución, debiendo suspender el juicio y notificar el inicio del incidente a la colectividad en los términos a que se refiere el artículo 591 de este código.

"Una vez realizada la notificación a que se refiere el párrafo anterior, el Juez recibirá las solicitudes de los interesados dentro del término de diez días, evaluará las solicitudes que se presentaren y resolverá lo conducente dentro del plazo de tres días.

"En caso de no existir interesados, el Juez dará vista a los órganos u organismos a que se refiere la fracción I del artículo 585 de este código, según la materia del litigio de que se trate, quienes deberán asumir la representación de la colectividad o grupo.

"El Juez deberá notificar la resolución de remoción al Consejo de la Judicatura Federal para que registre tal actuación y en su caso, aplique las sanciones que correspondan al representante.

"El representante será responsable frente a la colectividad por el ejercicio de su gestión."



De manera que el Juez notifica →10 días para solicitudes de interesados
→3 días para resolver.

d) Demanda:¹⁸ Debe cumplir con una serie de requisitos que resultan aplicables a todas las acciones, así como otros adicionales cuando se ejercen acciones colectivas en sentido estricto o individuales homogéneas.

- *Requisitos genéricos:* tribunal, representante, documentos de representación, demandado, precisión de derechos o intereses, tipo de acción, pretensiones, hechos y circunstancias comunes y fundamentos de derecho.

- *Requisitos específicos:* En el caso de acciones colectivas en sentido estricto e individuales homogéneas, se deben incluir los *nombres de la colectividad* de promoventes y las *razones por las cuales sea conveniente una acción colectiva* frente a una individual.

e) Prevención:¹⁹ para aclarar o subsanar demanda, ante omisión de requisitos de forma u oscuridad o irregularidad del escrito, por 5 días.

¹⁸ "Artículo 587. La demanda deberá contener:

"I. El tribunal ante el cual se promueve;

"II. El nombre del representante legal, señalando los documentos con los que acredite su personalidad;

"III. En el caso de las acciones colectivas en sentido estricto y las individuales homogéneas, los nombres de los miembros de la colectividad promoventes de la demanda;

"IV. Los documentos con los que la actora acredita su representación de conformidad con este Título;

"V. El nombre y domicilio del demandado;

"VI. La precisión del derecho difuso, colectivo o individual homogéneo que se considera afectado;

"VII. El tipo de acción que pretende promover;

"VIII. Las pretensiones correspondientes a la acción;

"IX. Los hechos en que funde sus pretensiones y las circunstancias comunes que comparta la colectividad respecto de la acción que se intente;

"X. Los fundamentos de derecho, y

"XI. En el caso de las acciones colectivas en sentido estricto e individuales homogéneas, las consideraciones y los hechos que sustenten la conveniencia de la sustanciación por la vía colectiva en lugar de la acción individual. ..."

¹⁹ "Artículo 587. La demanda deberá contener:

"...



f) Desechamiento de plano:²⁰ por ausencia de requisitos, falta de desahogo de prevención, o formulación de pretensiones infundadas,²¹ frívolas o temerarias.

g) Procedencia: el análisis respectivo se divide en dos partes:

- *Legitimación en la causa*,²² que depende de que: **(i)** se aleguen violaciones al medio ambiente o a derechos de consumidores derivados de concentraciones indebidas o prácticas monopólicas declaradas por la Cofece; **(ii)** verse sobre cuestiones comunes, de hecho o de derecho; **(iii)** existan al menos 30 miembros de la colectividad en acciones colectivas en sentido estricto o individuales homogéneas; **(iv)** exista coincidencia entre acción ejercida y afectación sufrida; **(v)** no exista cosa juzgada en procesos de la misma naturaleza; **(vi)** no haya prescrito la acción; y **(vii)** otras análogas.

- *Legitimación en el proceso* (revisable de oficio):²³ **(i)** consentimiento de miembros de la colectividad en acciones colectivas en sentido estricto o

"El Juez podrá prevenir a la parte actora para que aclare o subsane su demanda cuando advierta la omisión de requisitos de forma, sea obscura o irregular, otorgándole un término de cinco días para tales efectos. ..."

²⁰ "Artículo 587. La demanda deberá contener:

"...

"El Juez resolverá si desecha de plano la demanda en los casos en que la parte actora no desahogue la prevención, no se cumplan los requisitos previstos en este título, o se trate de pretensiones infundadas, frívolas, o temerarias."

²¹ El término "infundadas" deberá interpretarse de modo que no desincentive el acceso a la jurisdicción.

²² "Artículo 588. Son requisitos de procedencia de la legitimación en la causa los siguientes:

"I. Que se trate de actos que dañen a consumidores o usuarios de bienes o servicios públicos o privados o al medio ambiente o que se trate de actos que hayan dañado al consumidor por la existencia de concentraciones indebidas o prácticas monopólicas, declaradas existentes por resolución firme emitida por la Comisión Federal de Competencia;

"II. Que verse sobre cuestiones comunes de hecho o de derecho entre los miembros de la colectividad de que se trate;

"III. Que existan al menos treinta miembros en la colectividad, en el caso de las acciones colectivas en sentido estricto e individuales homogéneas;

"IV. Que exista coincidencia entre el objeto de la acción ejercitada y la afectación sufrida;

"V. Que la materia de la litis no haya sido objeto de cosa juzgada en procesos previos con motivo del ejercicio de las acciones tuteladas en este título;

"VI. Que no haya prescrito la acción; y,

"VII. Las demás que determinen las leyes especiales aplicables."

²³ "Artículo 589. Son causales de improcedencia de la legitimación en el proceso, los siguientes:



individuales homogéneas; **(ii)** no atacar actos que constituyan procedimientos judiciales o administrativos seguidos en forma de juicio; **(iii)** cumplir requisitos de representación; **(iv)** colectividad determinada o determinable, y unida por circunstancias comunes de hecho o de derecho, en acciones colectivas en sentido estricto o individuales homogéneas; **(v)** falta de idoneidad de procedimiento colectivo; **(vi)** litispendencia (que conlleva a la acumulación); e, **(vii)** incumplimiento a requisitos del Código Federal de Procedimientos Civiles.

h) Trámite: Comprende el auto inicial de trámite, desechamiento o prevención, una vista a la demandada para cuestiones de procedencia y la certificación²⁴ que concluye con la admisión o desechamiento.²⁵

"I. Que los miembros promoventes de la colectividad no hayan otorgado su consentimiento en el caso de las acciones colectivas en sentido estricto e individuales homogéneas;

"II. Que los actos en contra de los cuales se endereza la acción constituyan procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio o procedimientos judiciales;

"III. Que la representación no cumpla los requisitos previstos en este título;

"IV. Que la colectividad en la acción colectiva en sentido estricto o individual homogénea, no pueda ser determinable o determinada en atención a la afectación a sus miembros, así como a las circunstancias comunes de hecho o de derecho de dicha afectación;

"V. Que su desahogo mediante el procedimiento colectivo no sea idóneo;

"VI. Que exista litispendencia entre el mismo tipo de acciones, en cuyo caso procederá la acumulación en los términos previstos en este código; y,

"VII. Que las asociaciones que pretendan ejercer la legitimación en el proceso no cumplan con los requisitos establecidos en este título.

"El Juez de oficio o a petición de cualquier interesado podrá verificar el cumplimiento de estos requisitos durante el procedimiento."

²⁴ **Artículo 590.** Una vez presentada la demanda o desahogada la prevención, dentro de los tres días siguientes, el Juez ordenará el emplazamiento al demandado, le correrá traslado de la demanda y le dará vista por cinco días para que manifieste lo que a su derecho convenga respecto del cumplimiento de los requisitos de procedencia previstos en este título.

"Desahogada la vista, el Juez certificará dentro del término de diez días, el cumplimiento de los requisitos de procedencia previstos en los artículos 587 y 588 de este código. Este plazo podrá ser prorrogado por el Juez hasta por otro igual, en caso de que a su juicio la complejidad de la demanda lo amerite.

"Esta resolución podrá ser modificada en cualquier etapa del procedimiento cuando existieren razones justificadas para ello."

²⁵ **Artículo 591.** Concluida la certificación referida en el artículo anterior, el Juez proveerá sobre la admisión o desechamiento de la demanda y en su caso, dará vista a los órganos y organismos referidos en la fracción I del artículo 585 de este código, según la materia del litigio de que se trate. El auto que admita la demanda deberá ser notificado en forma personal al representante legal, quien deberá ratificar la demanda.



III) Etapa de certificación.

40. A partir del marco referido, se desprende que, una vez presentada la demanda el Juez del conocimiento podrá prevenir a la parte actora para que aclare o subsane su demanda cuando advierta la omisión de requisitos de forma o, en su defecto, cuando ésta resulte oscura o irregular, otorgándole un término de cinco días para tales efectos. En el supuesto en que no se desahogue la prevención aludida o en caso de que la promoción resulte frívola o temeraria, el Juez se pronunciará sobre el desechamiento de plano de la demanda.

41. De manera que, como quedó evidenciado, el Juez federal al recibir la demanda puede proceder de tres formas:

a) Prevenir a la parte actora para que aclare o subsane su demanda cuando advierta la omisión de requisitos de forma o la demanda sea oscura o irregular,²⁶

b) Ordenar el emplazamiento al demandado dentro de los tres días siguientes a la presentación de la demanda;²⁷ o,

"El Juez ordenará la notificación a la colectividad del inicio del ejercicio de la acción colectiva de que se trate, mediante los medios idóneos para tales efectos, tomando en consideración el tamaño, localización y demás características de dicha colectividad. La notificación deberá ser económica, eficiente y amplia, teniendo en cuenta las circunstancias en cada caso. Contra la admisión o desechamiento de la demanda es procedente el recurso de apelación, al cual deberá darse trámite en forma inmediata."

"**Artículo 593.** La notificación a que se refiere el segundo párrafo del artículo 591 de este código, contendrá una relación sucinta de los puntos esenciales de la acción colectiva respectiva, así como las características que permitan identificar a la colectividad.

"Las demás notificaciones a los miembros de la colectividad o grupo se realizarán por estrados.

"Salvo que de otra forma se encuentren previstas en este título, las notificaciones a las partes se realizarán en los términos que establece este código."

²⁶ **Artículo 587, segundo párrafo del Código Federal de Procedimientos Civiles:** "El Juez podrá prevenir a la parte actora para que aclare o subsane su demanda cuando advierta la omisión de requisitos de forma, sea oscura o irregular, otorgándole un término de cinco días para tales efectos."

²⁷ **Artículo 590, primer párrafo del Código Federal de Procedimientos Civiles:** "Una vez presentada la demanda o desahogada la prevención, dentro de los tres días siguientes, el Juez ordenará el emplazamiento al demandado, le correrá traslado de la demanda y le dará vista por cinco días para que manifieste lo que a su derecho convenga respecto del cumplimiento de los requisitos de procedencia previstos en este título."



c) Desechar de plano la demanda si: i) la parte actora no desahoga la prevención; ii) no se cumplen con los requisitos previstos en el Título Único del Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles, o iii) se trata de pretensiones infundadas, frívolas o temerarias.²⁸

42. Dos cuestiones surgen al analizar los párrafos segundo y tercero del artículo 587; en primer lugar, en qué consiste la facultad de prevención que tiene el Juez, y, en segundo término, por qué motivos podrá desechar de plano la demanda de una acción colectiva.

43. El segundo párrafo del artículo 587 establece que *"el Juez podrá prevenir a la parte actora para que aclare o subsane su demanda cuando advierta la omisión de requisitos de forma, sea obscura o irregular, otorgándole un término de cinco días para tales efectos"*.

44. Lo anterior demuestra que la ausencia de uno de los requisitos de forma de la acción no debe resultar, necesariamente, en la extinción de la acción colectiva. El Juez, en aras de garantizar que las pretensiones de la colectividad encuentren una vía de protección, puede prevenir al actor para que éste subsane la falta de requisitos de forma. El garantizar el acceso a la justicia también implica que las autoridades jurisdiccionales sean más permisivas en cuanto a la revisión inicial de los requisitos de procedencia de la acción, permitiendo que los representantes subsanen aquellas faltas procesales en las cuales pudieran incurrir antes de la etapa de certificación mediante una prevención, siempre y cuando éstas puedan ser subsanadas. Es por ello que el juzgador federal no debe adoptar los mismos modelos interpretativos utilizados para evaluar el procesamiento de las demandas individuales.

45. En relación con lo anterior, es importante destacar que la ley prevé *un procedimiento de certificación* de la acción colectiva establecido en los artículos 590 y 591 del Código Federal de Procedimientos Civiles, los cuales disponen lo siguiente.

²⁸ **Artículo 587, tercer párrafo del Código Federal de Procedimientos Civiles:** "El Juez resolverá si desecha de plano la demanda en los casos en que la parte actora no desahogue la prevención, no se cumplan los requisitos previstos en este Título, o se trate de pretensiones infundadas, frívolas, o temerarias."



"Artículo 590. Una vez presentada la demanda o desahogada la prevención, dentro de los tres días siguientes, el Juez ordenará el emplazamiento al demandado, le correrá traslado de la demanda y le dará vista por cinco días para que manifieste lo que a su derecho convenga respecto del cumplimiento de los requisitos de procedencia previstos en este título.

"Desahogada la vista, el Juez certificará dentro del término de diez días, el cumplimiento de los requisitos de procedencia previstos en los artículos 587 y 588 de este código. Este plazo podrá ser prorrogado por el Juez hasta por otro igual, en caso de que a su juicio la complejidad de la demanda lo amerite.

"Esta resolución podrá ser modificada en cualquier etapa del procedimiento cuando existieren razones justificadas para ello.

"Artículo 591. Concluida la certificación referida en el artículo anterior, el Juez proveerá sobre la admisión o desechamiento de la demanda y en su caso, dará vista a los órganos y organismos referidos en la fracción I del artículo 585 de este código, según la materia del litigio de que se trate.

"El auto que admita la demanda deberá ser notificado en forma personal al representante legal, quien deberá ratificar la demanda.

"El Juez ordenará la notificación a la colectividad del inicio del ejercicio de la acción colectiva de que se trate, mediante los medios idóneos para tales efectos, tomando en consideración el tamaño, localización y demás características de dicha colectividad. La notificación deberá ser económica, eficiente y amplia, teniendo en cuenta las circunstancias en cada caso.

"Contra la admisión o desechamiento de la demanda es procedente el recurso de apelación, al cual deberá darse trámite en forma inmediata."

46. La etapa de certificación es esencial para que la acción pueda ser procesada en la forma colectiva. Esta etapa es previa al comienzo del procedimiento y tiene por objeto determinar si efectivamente, las pretensiones de la colectividad pueden ejercerse por esa vía. En ella el Juez deberá evaluar la



presencia de los requisitos de procedencia establecidos en los artículos 587 y 588 del Código Federal de Procedimientos Civiles. A su vez, la parte demandada puede manifestar lo que a su derecho convenga en torno al cumplimiento de los requisitos de procedencia. Al finalizar esta etapa, el Juez decide sobre la admisión o el desechamiento de la demanda y frente a esta decisión es procedente un recurso de apelación.²⁹

47. La trascendencia de la certificación radica en que es una decisión mediante la cual la colectividad obtiene reconocimiento jurídico como una entidad. Lo decidido por el juzgador durante esta etapa técnicamente hace de la acción propuesta una acción colectiva. Las consecuencias derivadas de este reconocimiento son trascendentes, ya que si se certifica la acción ésta deja de tener repercusión limitada a la parte actora y a la parte demandada; ahora hace referencia a una colectividad. El valor de la causa y los intereses en juego se incrementan considerablemente y el demandado enfrenta una responsabilidad civil masiva.

48. Es por lo anterior que la etapa de certificación tiene gran peso dentro del procedimiento colectivo pues en ella se analizarán los requisitos de procedencia de la acción, mediante el examen que realice el juzgador a la luz de los argumentos esgrimidos por las partes. Así, dicha autoridad podrá tener todos los elementos para determinar si se admite o se desecha la demanda.

49. De esta forma, el juzgador, antes de desechar de plano la demanda por no cumplirse alguno de los requisitos de procedencia de la acción establecidos en el artículo 588 del Código Federal de Procedimientos Civiles, debe ser proclive a darle trámite a la etapa de certificación para valorar todos los elementos y argumentos de las partes, y así proceder a la admisión o al desechamiento del escrito de demanda. El reservar el examen de tales requisitos a la etapa de

²⁹ **Artículo 591.** Concluida la certificación referida en el artículo anterior, el Juez proveerá sobre la admisión o desechamiento de la demanda ...

"...

"Contra la admisión o desechamiento de la demanda es procedente el recurso de apelación, al cual deberá darse trámite en forma inmediata."



certificación no implica que no serán examinados; al contrario, sólo se está reservando éste a la etapa procesal más conveniente según los objetivos de las acciones colectivas. Consecuentemente, el Juez sólo podrá desechar de plano la demanda cuando el actor no desahoga la prevención o si la acción alberga pretensiones infundadas, frívolas o temerarias, posponiendo el estudio de los requisitos de procedencia a la etapa de certificación, tal como lo establece el artículo 590.

50. Lo anterior ha sido reconocido por esta Primera Sala al resolver el amparo directo 28/2013,³⁰ del que derivó la tesis aislada 1a. LXXXIII/2014 (10a.), cuyos título, subtítulo y texto establecen lo siguiente:

"ACCIONES COLECTIVAS. TRASCENDENCIA DE LA ETAPA DE CERTIFICACIÓN. De los artículos 590 y 591 del Código Federal de Procedimientos Civiles deriva que la certificación a cargo del Juez constituye una etapa procesal, previa a la admisión o desechamiento de la demanda de una acción colectiva, que tiene por objeto determinar si dicha acción reviste los requisitos de procedencia previstos en los numerales 587 y 588 del citado código. Así, en esta etapa el juzgador debe determinar si las pretensiones de la colectividad efectivamente pueden ejercerse por la vía colectiva; la demandada puede manifestar lo que a su derecho convenga en torno al cumplimiento de los requisitos referidos; y, el Juez, tomando en cuenta lo esgrimido por las partes, podrá resolver sobre la admisión o el desechamiento de la demanda. Ahora bien, a través de la certificación, la colectividad obtiene reconocimiento jurídico como una entidad y lo decidido en esta etapa técnicamente hace de la acción propuesta una acción colectiva; de ahí que las consecuencias derivadas de este reconocimiento sean trascendentes, ya que si procede la certificación y se admite la demanda, la acción deja de tener repercusiones limitadas a la actora y demandada y ahora hace referencia a una potencial colectividad de afectados que puede ir aumentando durante la sustanciación del juicio. Por tanto, la decisión que se tome

³⁰ Resuelto en sesión de cuatro de diciembre de dos mil trece, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo.



en la etapa de certificación hace que el valor de la causa y de los intereses en juego se incremente considerablemente y el demandado enfrente una responsabilidad civil masiva.³¹

IV) Actos de imposible reparación para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto

51. El artículo 107, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé dentro de las bases generales para el juicio de amparo (en la parte que interesa para la resolución de este asunto) hipótesis de procedencia, entre otros, contra actos de Tribunales judiciales, y en el inciso b) de esa porción normativa establece que cuando se trate de actos en juicio procederá el juicio de amparo cuando su ejecución sea de imposible reparación.³²

52. Por su parte, el artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo³³ vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, al desarrollar las referidas bases generales, prevé que el amparo indirecto procede contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, y que se entenderán por éstos, los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

53. En relación con la referida porción normativa de la Ley de Amparo, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradic-

³¹ Consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, página 531, con número de registro digital: 2005803.

³² **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ...

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

b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan."

³³ **Artículo 107.** El amparo indirecto procede: ...

V. Contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."



ción de tesis **377/2013**³⁴ determinó que para calificarse tales actos como irreparables, sus consecuencias deben ser de tal gravedad que impidan el ejercicio del derecho sustantivo involucrado, por lo que con su dictado no sólo produzcan lesiones jurídicas de naturaleza formal o adjetiva que no necesariamente lleguen a trascender al resultado del fallo.

54. Por lo que se sostuvo que el legislador secundario dispuso dos condiciones para promover el amparo indirecto contra actos de imposible reparación dictados en el juicio:

A. Que se trate de actos "que afecten materialmente derechos", lo que equivale a situar el asunto en aquellos supuestos en los que el acto de autoridad impide el libre ejercicio de algún derecho en forma presente; y,

B. Que esos derechos revistan la categoría de "sustantivos", expresión que resulta antagónica a los de naturaleza formal o adjetiva, en los que la afectación no es actual –a diferencia de los sustantivos– sino que depende de que llegue o no a trascender al desenlace del juicio o procedimiento.

55. Por tanto, para la procedencia del amparo indirecto respecto de actos de imposible reparación, este Alto Tribunal estimó que el nuevo texto de la fracción V, del artículo 107 de la Ley de Amparo, constituía un cambio significativo, puesto que antes de dicha reforma la legislación dejaba abierta toda posibilidad de interpretación de lo que debía asumirse por este concepto (verbigracia el entendimiento que anteriormente se tenía de las "*violaciones procesales que afectarían en grado predominante o superior*"), lo cual ya no acontece bajo el nuevo ordenamiento, en tanto que el legislador secundario proporcionó mayor seguridad jurídica para la promoción del amparo indirecto, ya que estableció que para que dichos actos pudieran ser calificados como irreparables, era nece-

³⁴ En sesión de veintidós de mayo de dos mil catorce. De esa resolución de contradicción de tesis resultó la jurisprudencia P./J. 37/2014 (10a.), con registro digital: 2006589, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 7, junio de dos mil catorce, Tomo I, página 39, de título y subtítulo: "PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN POR FALTA DE PERSONALIDAD SIN ULTERIOR RECURSO, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO, RESULTANDO INAPLICABLE LA JURISPRUDENCIA P./J. 4/2001 (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)."



sario que produjeran una afectación material a derechos sustantivos, dejando fuera por consecuencia aquellos actos que generan lesiones de naturaleza formal o adjetiva.

56. Tal criterio ha sido reiterado por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las diversas contradicciones de tesis 14/2015,³⁵ 152/2017³⁶ y 370/2017.³⁷

V) Examen del caso en concreto

57. Como previamente se anticipó, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación llega a la conclusión de que, en contra de la resolución que tenga por efecto ordenar la certificación de la acción colectiva en sentido estricto y, con ello, la admisión de la demanda, no es procedente el juicio de amparo indirecto, dado que por ello no vulnera ningún derecho sustantivo.

58. En efecto, aun cuando a lo largo de la presente ejecutoria se ha establecido la importancia que guarda la etapa de certificación de una demanda de acción colectiva, en tanto que a partir de ella el Juez determina si la demanda cumple los requisitos formales exigidos y si las pretensiones pueden deducirse en la vía colectiva (la colectividad obtiene reconocimiento jurídico como una entidad y lo decidido en esta etapa técnicamente hace de la acción propuesta

³⁵ En sesión de 19 de enero de 2016. Esa resolución dio lugar a la jurisprudencia P./J. 1/2016 (10a.), con registro digital: 2011428, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 29, abril de 2016, Tomo I, página 15, de título y subtítulo: "CADUCIDAD DECRETADA EN LA PRIMERA INSTANCIA. LA RESOLUCIÓN QUE LA REVOCA NO CONSTITUYE UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN, POR LO QUE EN SU CONTRA NO PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO."

³⁶ En sesión de doce de abril de dos mil dieciocho, de la cual resultó la jurisprudencia P./J. 12/2018 (10a.), con registro digital: 2017109, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 55, junio de dos mil dieciocho, Tomo I, página 6, de título y subtítulo: "COSA JUZGADA. CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DESESTIMA ESTA EXCEPCIÓN, ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO."

³⁷ En sesión de treinta de octubre de dos mil dieciocho, dio origen a la jurisprudencia P./J. 7/2019 (10a.), con registro digital: 2019176, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 63, febrero de dos mil diecinueve, Tomo I, página 6, de título y subtítulo: "DENUNCIA DE JUICIO A TERCEROS. EL AUTO O RESOLUCIÓN QUE NIEGA SU ADMISIÓN NO CONSTITUYE UN 'ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN', POR LO QUE ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN SU CONTRA."



una acción colectiva), siendo que, en caso de que se estimen satisfechas las exigencias de procedencia, se vinculará a la parte demandada a enfrentar una responsabilidad civil masiva; lo cierto es que la determinación que ordena admitir la demanda previamente a satisfacerse la etapa de certificación de mérito, no constituye un acto de imposible reparación para efectos del juicio de amparo, puesto que tal determinación únicamente produce el efecto de vincular a las partes al procedimiento respectivo, donde tendrán la oportunidad de contestar la demanda, ofrecer pruebas y alegar, de ahí que tal determinación no afecta algún derecho sustantivo.

59. Por ende, los planteamientos que se dirijan a cuestionar la actualización de los requisitos que prevén los artículos 587 y 588 del Código Federal de Procedimientos Civiles no resultan suficientes para considerar que el acto reclamado es de imposible reparación; pues aun cuando pudieran estimarse fundados, lo cierto es que con la sola certificación de la demanda, la parte demandada no ve conculcada en su esfera jurídica de manera irreparable, pues es evidente que aún puede obtener un fallo favorable a sus intereses, por lo cual, los vicios que pudiera tener el acto reclamado pueden no trascender, ni producir afectación a la quejosa.

60. De manera que no puede considerarse que la determinación de certificar la demanda de acción colectiva y, con ello, su admisión, repercuta en la esfera de derechos sustantivos de la parte demandada, en tanto, ello se traduce, en su caso, en una mera lesión jurídica de naturaleza formal o adjetiva que no necesariamente llegará a trascender al resultado del fallo, mismas que se refieren a: a) la admisión de la demanda; b) la posible vista a los órganos y organismos referidos en la fracción I del artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles, según la materia del litigio de que se trate, y/o c) la notificación del auto que admita la acción en los términos ahí precisados.

61. Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 1/2016 (10a.), que derivó de la resolución de la contradicción de tesis 14/2015, emitida por el Pleno este Alto Tribunal, que establece:

"CADUCIDAD DECRETADA EN LA PRIMERA INSTANCIA. LA RESOLUCIÓN QUE LA REVOCA NO CONSTITUYE UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN, POR



LO QUE EN SU CONTRA NO PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. El artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo, al prever que el amparo indirecto procede contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por éstos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, proporciona mayor seguridad jurídica para su promoción, ya que mediante una fórmula legal establece que los actos referidos, para calificarse como irreparables, necesitan producir una afectación material a derechos sustantivos, es decir, sus consecuencias deben ser de tal gravedad que impidan el ejercicio de un derecho, y no sólo que produzcan una lesión jurídica de naturaleza formal o adjetiva que no necesariamente llegue a trascender al resultado del fallo; además de que deben recaer sobre derechos cuyo significado rebasa lo puramente procesal, lesionando bienes jurídicos cuya fuente no proviene exclusivamente de las leyes adjetivas, de donde derivan las dos condiciones que el legislador secundario dispuso para promover el amparo indirecto contra actos de imposible reparación dictados en el procedimiento, consistentes en la exigencia de que se trate de actos ‘que afecten materialmente derechos’, equivalente a situar el asunto en aquellos supuestos en los que el acto autoritario impide el libre ejercicio de algún derecho en forma presente, incluso antes del dictado del fallo definitivo; y que estos ‘derechos’ afectados materialmente revistan la categoría de ser ‘sustantivos’, expresión antagónica a los de naturaleza formal o adjetiva, en los que la afectación no es actual –a diferencia de los sustantivos– sino que depende de que llegue o no a trascender al desenlace del juicio o procedimiento, momento en el cual sus secuelas pueden consumarse en forma efectiva. Consecuentemente, no pueden seguir aplicándose los criterios que admiten la procedencia del juicio de amparo indirecto contra violaciones formales, adjetivas o procesales, cuando los efectos que producen afectan a las partes en grado predominante o superior, como son los contenidos en las tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P. LVIII/2004 y P. LVII/2004, de rubros ‘VIOLACIONES PROCESALES DENTRO DEL JUICIO QUE AFECTAN A LAS PARTES EN GRADO PREDOMINANTE O SUPERIOR. NOTAS DISTINTIVAS.’ y ‘ACTOS DE EJECUCIÓN IRREPARABLE. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA PROCEDENCIA O IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.’; ya que se generaron bajo una legislación que dejaba abierta toda posibilidad de interpretar lo que debía asumirse por dicha expresión, lo cual ya no acontece, de modo



que en los juicios iniciados conforme a la Ley de Amparo vigente debe prescindirse su aplicación, al ser incompatibles con el nuevo texto legal y así evitar incurrir en desacato. En ese sentido, la resolución que revoca la caducidad decretada en la primera instancia no produce una afectación material a derechos sustantivos tutelados por la Constitución Federal o los tratados internacionales de los que México sea Parte, sino que sólo afecta derechos procesales o adjetivos; de ahí que en su contra no procede el juicio de amparo indirecto, y únicamente podrá impugnarse cuando se promueva el juicio de amparo directo contra la sentencia definitiva dictada en el procedimiento respectivo.³⁸ [Énfasis añadido]

62. Cabe destacar que la conclusión alcanzada de ninguna forma se contrapone con lo establecido en la contradicción de tesis 466/2018, en donde se estimó procedente el juicio de amparo indirecto en contra del acuerdo que ordena *la forma en que se debe notificar a la colectividad la admisión de una demanda* de acción colectiva; dado que el criterio que aquí se emite se limita al supuesto en que lo impugnado sea la determinación que revoca la resolución en donde se analizan los requisitos previstos para la certificación de la acción colectiva, a que se refieren los artículos 587 y 588 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

63. A fin de evidenciar lo anterior, es necesario hacer alusión a las consideraciones que se emitieron en aquel precedente, en relación con el análisis que debe emprenderse a efecto de determinar si un determinado acto en el contexto de un juicio de acción colectiva es susceptible de ser impugnado por medio del juicio de amparo indirecto, consistentes en:

"...

"37. No está en debate que de conformidad con el artículo 107, fracción III, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el precepto 107, fracción V, de la Ley de Amparo, tratándose de actos dictados dentro de un juicio, emitidos por tribunales judiciales, administrativos o de trabajo, resulta procedente el juicio de amparo indirecto cuando tales actos tengan una eje-

³⁸ Jurisprudencia consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 29, abril de 2016, Tomo I, página 15, con número de registro digital: 2011428.



cución o efectos de 'imposible reparación'; y debemos entender que esa clase de actos son aquellos que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte.

"...

"41. Ahora bien, como lo hicieron notar los órganos jurisdiccionales contendientes, es cierto que las acciones colectivas quedaron incorporadas en el párrafo tercero del artículo 17 de la Constitución General de la República, por decreto de trece de julio de dos mil diez, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de esos mes y año; actualmente esa previsión se ha recorrido al párrafo cuarto de dicho precepto constitucional, que establece:

"...

"42. Y en cumplimiento a ese mandato constitucional, el Congreso de la Unión, mediante decreto de treinta de agosto de dos mil once, reguló las acciones colectivas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, en términos de su libro quinto, título único, que comprende de los artículos 578 a 626.

"43. Tampoco hay duda en cuanto a que, de la inclusión expresa de las acciones colectivas desde el texto constitucional, se pueden colegir dos propósitos sustanciales del Constituyente.

"44. Primero, reconocer con el carácter de fundamentales, derechos o intereses, en favor de una colectividad, de los llamados derechos de tercera generación con un énfasis eminentemente social; esto, partiendo de la premisa de reconocer que determinados derechos humanos tienen un carácter difuso, supra-individual, de naturaleza indivisible cuya titularidad asiste en general a la colectividad (a la sociedad en su conjunto) que cuando son afectados generan un daño o perjuicio también de entidad colectiva; y hay determinados derechos fundamentales de titularidad individual, cuya afectación puede ser resentida por un grupo de individuos que conforman una colectividad vinculada por circunstancias de hecho o de derecho comunes; y ello, daba lugar a reconocer que esos derechos e intereses, trascendían al ámbito individual y exigían ser tutelados en un plano colectivo.



"45. Segundo, reconocer que tales derechos fundamentales de entidad colectiva, requerían de acciones y procedimientos sencillos y eficaces, que permitieran su ejercicio y adecuada defensa en el sistema jurídico nacional, es decir, que existieran mecanismos jurisdiccionales eficaces para que pudieran ser debidamente tutelados, de manera que se garantizara el derecho de tutela judicial efectiva en materia de derechos e intereses colectivos, pues los procedimientos existentes, diseñados mayormente para acciones individuales, no eran aptos para dicha tutela jurisdiccional colectiva.

"...

"47. De lo antes expuesto se constata entonces que, mediante la inclusión de las acciones colectivas en el artículo 17 constitucional, se reconoció la existencia de derechos e intereses fundamentales colectivos (hasta ahora, la legislación secundaria contempla como tales aquellos relacionados con la materia ambiental y las relaciones de consumo de bienes o servicios, públicos y privados, acorde con su artículo 578); derechos e intereses cuya tutela jurisdiccional se podría ejercer en vía colectiva, a través de esas acciones procesales.

"48. Sin embargo, es conveniente aclarar que **'la acción colectiva' en sí misma, como proceso, no es propiamente un 'derecho sustantivo'**, para efectos de examinar, a partir de ese presupuesto, la procedencia del juicio de amparo indirecto; es decir, no se puede partir de la base de que la acción colectiva, per se, es un 'derecho sustantivo' y, por ende, de allí hacer derivar la proposición de que todos los actos procesales que pudieren actualizar una violación a las reglas del procedimiento en ese tipo de juicio, necesariamente deban considerarse actos de imposible reparación por afectar directamente el 'derecho sustantivo' que constituye 'la acción colectiva'.

"...

"53. Así pues, el derecho fundamental de acceso a la justicia de los gobernados, implica la obligación de los órganos jurisdiccionales del Estado de garantizar la impartición de justicia bajo las directrices referidas (justicia pronta, completa, imparcial y gratuita), a efecto de evitar la justicia por propia mano o que los gobernados ejerzan violencia para reclamar sus derechos.



"...

"61. Pero ello no significa que la acción colectiva, como procedimiento, en sí misma constituya un derecho sustantivo, del que se pueda predicar su vulneración material derivada de cualquier violación a las reglas que lo rigen, pues ese no es el correcto entendimiento del artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo, según se explicó.

"62. De modo que para establecer cuándo se está ante un acto de imposible reparación por afectar materialmente derechos sustantivos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales, se debe analizar el acto reclamado, emitido dentro del juicio colectivo, por sí mismo, conforme a sus implicaciones, a efecto de constatar sí con él se impide en forma actual el ejercicio de un derecho, y si ese derecho es puramente formal, es decir, que sus efectos no puedan trascender al ámbito del propio proceso, o si se trata de un derecho cuya afectación rebasa dicho plano y no podría quedar reparada al quejoso, aun cuando éste obtuviera sentencia favorable a sus intereses, por implicar la lesión de bienes jurídicos sustanciales, distintos al derecho procesal per se.

"63. En la inteligencia que, al hacer dicho examen, ha de tenerse en cuenta la regla establecida en el artículo 583 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que vincula al Juez (por ende, también a las autoridades de amparo), a interpretar las normas que rigen el procedimiento colectivo y los hechos materia de éstos, de forma compatible con los principios y objetivos de los procedimientos colectivos, en aras de proteger y tutelar el interés general y los derechos e intereses colectivos. ..." [Énfasis añadido]

64. De lo anteriormente transcrito, resultan relevantes los puntos siguientes que fijó la Primera Sala para el análisis de los actos impugnables en el contexto de un procedimiento de acción colectiva, por medio del juicio de amparo indirecto:

- En términos del artículo 107, fracción III, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el precepto 107, fracción V, de la Ley de Amparo, tratándose de actos dictados dentro de un juicio, emitidos por tribunales judiciales, administrativos o de trabajo, sólo resulta procedente el juicio de



amparo indirecto cuando tales actos tengan una ejecución o efectos de "imposible reparación"; entendidos como aquellos que afecten materialmente derechos sustantivos, en contraposición de los formales o adjetivos.

- Si bien la inclusión en el marco jurídico mexicano deriva directamente de lo dispuesto en el artículo 17, párrafo tercero, constitucional, "la acción colectiva" en sí misma, como proceso, no es propiamente un "derecho sustantivo", para efectos de examinar, a partir de ese presupuesto, la procedencia del juicio de amparo indirecto; de allí que no sea posible sostener que todos los actos procesales que pudieren actualizar una violación a las reglas del procedimiento en ese tipo de juicio, necesariamente deban considerarse actos de imposible reparación.

- De modo que para establecer cuándo se está ante un acto de imposible reparación por afectar materialmente derechos sustantivos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales, se debe analizar el acto reclamado, emitido dentro del juicio colectivo, por sí mismo, conforme a sus implicaciones, a efecto de constatar si con él se impide en forma actual el ejercicio de un derecho, y si ese derecho es puramente formal, es decir, que sus efectos no puedan trascender al ámbito del propio proceso, o si se trata de un derecho cuya afectación rebasa dicho plano y no podría quedar reparada al quejoso, aun cuando éste obtuviera sentencia favorable a sus intereses, por implicar la lesión de bienes jurídicos sustanciales, distintos al derecho procesal per se.

65. Consecuentemente, la diferencia entre el criterio emitido en el precedente referido y el que aquí se resuelve, se encuentra justificada en razón de que los supuestos de hecho a partir de los cuales se analiza la implicación en la esfera jurídica del quejoso resultaron distintos. Es decir, en aquel asunto se abordó el estudio del auto que ordenó la forma en que se notificaría a los miembros de la colectividad la admisión de una demanda de acción colectiva en sentido estricto, resolución que, sin lugar a dudas, es susceptible de afectar el derecho sustantivo de los miembros de la colectividad, dado que es a través de dicha notificación a partir de la cual se conformará la colectividad, por lo que el posible efecto de que los miembros de la colectividad afectada no se enteren de la existencia del juicio colectivo no sólo trasciende al acto procesal de la adhesión durante el proceso, sino también en la etapa de ejecución de sentencia.



66. No obstante, en la presente contradicción de tesis se analizan los impactos que puede conllevar la determinación de certificar una demanda de acción colectiva, como lo es naturalmente su admisión, la eventual vista a los órganos y organismos referidos en la fracción I del artículo 585 de Código Federal de Procedimientos Civiles, según la materia del litigio de que se trate, esto es, sólo produciría el efecto de vincular a las partes al procedimiento respectivo, donde tendrán la oportunidad de contestar la demanda, ofrecer pruebas y alegar, de ahí que tal determinación no afecta algún derecho sustantivo.

67. De modo que, atendiendo a las implicaciones generadas por el acto reclamado, particularmente, el que tiene por efecto ordenar o mantener la determinación de certificar una demanda de acción colectiva en sentido estricto; no se estima que ello genere la violación a derechos sustantivos, en tanto que, como se ha visto, ello sólo traerá, en su caso, una mera lesión jurídica de naturaleza formal o adjetiva que no necesariamente llegará a trascender al resultado del fallo. Y si bien es cierto que uno de los efectos de la admisión de la demanda será el de notificar a la colectividad del inicio del procedimiento a fin de que los interesados estén en aptitud de adherirse a la misma, ello en sí mismo no genera un perjuicio manifiesto a la demandada, dado que estará en aptitud de demostrar a lo largo de las etapas subsecuentes mediante el ofrecimiento de pruebas, el alcance de sus excepciones, esto es, que el producto o servicio que ofrece no resultó defectuoso y cumple los estándares de calidad necesarios; a contrario sentido de lo que ocurriría en caso de que se impidiera la notificación de la demanda donde, como ya se ha relatado, sí se generaría una vulneración a los derechos sustantivos de los integrantes de la colectividad ante el desconocimiento del inicio del procedimiento.

68. Máxime que en términos del artículo 590, último párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, la resolución que estime procedente la certificación y, por tanto, la admisión de la demanda puede ser modificada en cualquier etapa del procedimiento.³⁹

³⁹ Artículo 590. Una vez presentada la demanda o desahogada la prevención, dentro de los tres días siguientes, el Juez ordenará el emplazamiento al demandado, le correrá traslado de la demanda y le dará vista por cinco días para que manifieste lo que a su derecho convenga respecto del cumplimiento de los requisitos de procedencia previstos en este título.



69. Por lo expuesto, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, en términos de los artículos 216, párrafo segundo, 217 y 225 de la Ley de Amparo, la sustentada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el título, subtítulo y texto siguientes:

JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. NO PROCEDE EN CONTRA DE LA SENTENCIA DE APELACIÓN QUE REVOCA EL DESECHAMIENTO DE UNA ACCIÓN COLECTIVA EN SENTIDO ESTRICTO Y ORDENA DAR TRÁMITE A LA ETAPA DE CERTIFICACIÓN, PUES NO CONSTITUYE UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron posturas distintas respecto a si la sentencia de apelación que ordena revocar el desechamiento de una acción colectiva en sentido estricto podía conllevar a la vulneración de derechos sustantivos que hiciere procedente el juicio de amparo indirecto, pues uno estimó que dicho acto no podía ser considerado como un acto de imposible reparación, porque con la admisión de la demanda de acción colectiva, no se vulneraba algún derecho sustantivo de la parte quejosa; mientras que el otro llegó a la conclusión contraria.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la sentencia de apelación que ordena revocar la resolución mediante la cual se desecha una demanda de acción colectiva en sentido estricto, y ordena darle trámite a la etapa de certificación, no constituye un acto de imposible reparación para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto.

Justificación: De conformidad con los artículos 107, fracción III, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 107, fracción V, de

"Desahogada la vista, el Juez certificará dentro del término de diez días, el cumplimiento de los requisitos de procedencia previstos en los artículos 587 y 588 de este código. Este plazo podrá ser prorrogado por el Juez hasta por otro igual, en caso de que a su juicio la complejidad de la demanda lo amerite."

"Esta resolución podrá ser modificada en cualquier etapa del procedimiento cuando existieren razones justificadas para ello."



la Ley de Amparo, tratándose de actos emitidos por tribunales judiciales dentro de un juicio, el amparo indirecto sólo procede cuando dichos actos tienen una ejecución de imposible reparación, esto es, cuando con ellos se afectan materialmente derechos sustantivos protegidos constitucional y convencionalmente. Ahora bien, en términos de lo dispuesto por los artículos 590 y 591 del Código Federal de Procedimientos Civiles, la etapa de certificación a cargo del Juez dentro de los procedimientos de acción colectiva en sentido estricto, constituye una etapa procesal previa a la admisión o desechamiento de la demanda de una acción colectiva, que tiene por objeto determinar si dicha acción reviste los requisitos de procedencia previstos en los artículos 587 y 588 del mismo ordenamiento legal. En esta etapa el juzgador debe determinar si las pretensiones de la colectividad efectivamente pueden ejercerse por la vía colectiva; la demandada puede manifestar lo que a su derecho convenga en torno al cumplimiento de los requisitos referidos; y, el Juez, tomando en cuenta lo esgrimido por las partes, podrá resolver sobre la admisión o el desechamiento de la demanda. En ese sentido, la sentencia de apelación que revoca el desechamiento de una acción colectiva en sentido estricto y ordena dar trámite a la etapa de certificación, y posterior admisión de la demanda, no puede considerarse como un acto de imposible reparación, dado que únicamente produce el efecto de vincular a las partes al procedimiento respectivo, donde tendrán la oportunidad de contestar la demanda, ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, de ahí que tal determinación no afecta ningún derecho sustantivo. De esta manera, no puede considerarse que dicha determinación repercuta en la esfera de derechos sustantivos de la parte demandada, en tanto que ello se traduce, en su caso, en una mera lesión jurídica de naturaleza formal o adjetiva que no necesariamente llegará a trascender al resultado del fallo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere, en los términos del considerando cuarto del presente fallo.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,



en los términos de la tesis redactada en el último considerando de la presente resolución.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados contendientes; y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

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

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

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 35/2019 (10a.), PC.I.C. J/70 C (10a.) y 2a./J. 98/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 5 de julio de 2019 a las 10:12 horas, 31 de agosto de 2018 a las 10:39 horas y 10 de octubre de 2014 a las 9:30 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 68, Tomo I, julio de 2019, página 231; 57, Tomo II, agosto de 2018, página 1290; y 11, Tomo I, octubre de 2014, página 909, con números de registro digital: 2020235, 2017723 y 2007621, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 7/2019 (10a.), P./J. 12/2018 (10a.), P./J. 1/2016 (10a.), P./J. 37/2014 (10a.) y aisladas 1a. CCXXIV/2014 (10a.) y 1a. LXXXIII/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 1 de febrero de 2019 a las 10:03



horas, 8 de junio de 2018 a las 10:14 horas, 15 de abril de 2016 a las 10:30 horas, 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas, 13 de junio de 2014 a las 9:37 horas y 7 de marzo de 2014 a las 10:18 horas, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 37/2012 (10a.), P./J. 72/2010 y 1a./J. 14/97 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VIII, Tomo 1, mayo de 2012, página 741, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7 y Tomo V, abril de 1997, página 21, con números de registro digital: 2000789, 164120 y 198920, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia P./J. 24/92 citada en esta sentencia, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Núm. 56, agosto de 1992, página 11, con número de registro digital: 205651.

Esta sentencia se publicó el viernes 11 de marzo de 2022 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. NO PROCEDE EN CONTRA DE LA SENTENCIA DE APELACIÓN QUE REVOCA EL DESECHAMIENTO DE UNA ACCIÓN COLECTIVA EN SENTIDO ESTRICTO Y ORDENA DAR TRÁMITE A LA ETAPA DE CERTIFICACIÓN, PUES NO CONSTITUYE UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron posturas distintas respecto a si la sentencia de apelación que ordena revocar el desechamiento de una acción colectiva en sentido estricto podía conllevar a la vulneración de derechos sustantivos que hiciere procedente el juicio de amparo indirecto, pues uno estimó que dicho acto no podía ser considerado como un acto de imposible reparación, porque con la admisión de la demanda de acción colectiva, no se vulneraba algún derecho sustantivo de la parte quejosa; mientras que el otro llegó a la conclusión contraria.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la sentencia de apelación que ordena revocar la resolución mediante la cual se desecha una demanda de acción colectiva en sentido estricto, y ordena darle trámite a la etapa de certificación, no consti-



tuye un acto de imposible reparación para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto.

Justificación: De conformidad con los artículos 107, fracción III, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 107, fracción V, de la Ley de Amparo, tratándose de actos emitidos por tribunales judiciales dentro de un juicio, el amparo indirecto sólo procede cuando dichos actos tienen una ejecución de imposible reparación, esto es, cuando con ellos se afectan materialmente derechos sustantivos protegidos constitucional y convencionalmente. Ahora bien, en términos de lo dispuesto por los artículos 590 y 591 del Código Federal de Procedimientos Civiles, la etapa de certificación a cargo del Juez dentro de los procedimientos de acción colectiva en sentido estricto, constituye una etapa procesal previa a la admisión o desechamiento de la demanda de una acción colectiva, que tiene por objeto determinar si dicha acción reviste los requisitos de procedencia previstos en los artículos 587 y 588 del mismo ordenamiento legal. En esta etapa el juzgador debe determinar si las pretensiones de la colectividad efectivamente pueden ejercerse por la vía colectiva; la demandada puede manifestar lo que a su derecho convenga en torno al cumplimiento de los requisitos referidos; y, el Juez, tomando en cuenta lo esgrimido por las partes, podrá resolver sobre la admisión o el desechamiento de la demanda. En ese sentido, la sentencia de apelación que revoca el desechamiento de una acción colectiva en sentido estricto y ordena dar trámite a la etapa de certificación, y posterior admisión de la demanda, no puede considerarse como un acto de imposible reparación, dado que únicamente produce el efecto de vincular a las partes al procedimiento respectivo, donde tendrán la oportunidad de contestar la demanda, ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, de ahí que tal determinación no afecta ningún derecho sustantivo. De esta manera, no puede considerarse que dicha determinación repercuta en la esfera de derechos sustantivos de la parte demandada, en tanto que ello se traduce, en su caso, en una mera lesión jurídica de naturaleza formal o adjetiva que no necesariamente llegará a trascender al resultado del fallo.

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



Contradicción de tesis 171/2021. Entre las sustentadas por el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa. 3 de noviembre 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: Jorge Arriaga Chan Temblador.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver la queja 99/2019, en la que consideró que una sentencia de apelación que revoca la resolución mediante la cual se desecha una demanda de una acción colectiva en sentido estricto, no podía ser considerada como un acto de imposible reparación para efectos de la procedencia del juicio de amparo, porque con la admisión de la demanda referida, no se vulneraba un derecho sustantivo de la demandada quejosa; y,

El sostenido por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, en apoyo del Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión 207/2020 (cuaderno auxiliar 160/2021), en el que determinó que una sentencia de apelación que revoca la resolución mediante la cual se desecha la demanda de acción colectiva, si constituía un acto de imposible reparación para efectos de la procedencia del juicio de amparo, tomando en cuenta las consecuencias de esta decisión, específicamente, la trascendencia que tiene la certificación referida en el artículo 590, párrafo segundo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, referente al inicio del procedimiento de acción colectiva, cuya admisión posterior de la demanda, en cumplimiento a la resolución del Tribunal Unitario, podía traer como consecuencia, la notificación a la colectividad, en términos del artículo 591, párrafos segundo y tercero, de la misma codificación procesal.

Tesis de jurisprudencia 1/2022 (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 11 de marzo de 2022 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de marzo de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN. PARA SU INTERRUPCIÓN, NO TIENEN ALCANCE PROBATORIO LOS ESTADOS DE CUENTA CERTIFICADOS POR CONTADOR.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 470/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA QUINTA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN CULIACÁN, SINALOA, Y EL OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. 2 DE JUNIO 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. PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: ANA MARÍA GARCÍA PINEDA.

III. COMPETENCIA

7. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, 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 VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con la fracción VII del punto segundo del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de trece de mayo de dos mil trece, en virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de distinto circuito y el tema de fondo se relaciona con la materia civil competencia de la Primera Sala.

IV. LEGITIMACIÓN

8. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, ya que fue formulada por



el Magistrado presidente del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, órgano colegiado en el que se emitió la resolución relativa al amparo directo 186/2019 (cuaderno auxiliar 546/2019), el cual es uno de los criterios contendientes en la presente contradicción de tesis.

V. CRITERIOS DENUNCIADOS

9. En el presente apartado se dará cuenta con los criterios contendientes de los Tribunales Colegiados que pudieran dar lugar a una contradicción de tesis.

A. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, al emitir sentencia en el amparo directo 186/2019 (cuaderno auxiliar 546/2019)

Antecedentes procesales

10. **Juicio ejecutivo mercantil.** El once de diciembre de dos mil trece, ***** y ***** suscribieron a favor de ***** un pagaré por la cantidad de ***** , el cual debía ser cubierto mediante sesenta pagos mensuales, a partir del quince de enero de dos mil catorce. Asimismo, se convino que la falta de pago oportuno de alguna de las amortizaciones generaría un interés moratorio y sería causa de vencimiento anticipado del saldo insoluto consignado en el propio documento.

11. Posteriormente, ***** , en su calidad de endosataria en procuración de ***** , demandó en la vía ejecutiva mercantil de ***** , en su carácter de deudora principal, y de ***** como avalista: a) el pago de ***** como suerte principal; b) el pago de la cantidad que resulte de aplicar el ***** anual por concepto de interés ordinario fijo, más el impuesto al valor agregado correspondiente; c) el pago de intereses moratorios a razón de la tasa que resulte de aplicar el ***** anual adicionales a la tasa de interés ordinaria; y, d) el pago de gastos y costas.

12. Para sustentar lo anterior, la actora exhibió el pagaré y un estado de cuenta certificado por el contador facultado por ***** , en términos del artículo



25 de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.

13. Conoció de la demanda el Juzgado Primero de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativo y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Nayarit, en donde se registró con el expediente 118/2017 y se requirió a los demandados el pago de las prestaciones reclamadas y se les hizo del conocimiento que, en caso de no hacerlo, se les embargaría bienes de su propiedad y se realizarían los emplazamientos respectivos.

14. La demandada ***** se opuso a las pretensiones de la actora e hizo valer la excepción de prescripción, sustentada sobre la base de que transcurrieron más de tres años desde el momento en que dejó de cubrir el pago correspondiente al quince de abril de dos mil catorce.

15. En cuanto a los hechos reconoció la suscripción del pagaré, pero negó que el último abono se hubiese efectuado el once de diciembre de dos mil quince, como lo aseguró la actora en su demanda.

16. El diverso demandado no compareció a juicio por lo que fue declarado en rebeldía.

17. El Juez del conocimiento emitió sentencia el quince de febrero de dos mil diecinueve, en la que condenó a los demandados al pago de las prestaciones reclamadas e instruyó que de no cumplir la parte demandada voluntariamente la sentencia, se hiciera trance y remate del cincuenta por ciento del bien inmueble que se le embargó y con el producto de su venta se pagara a la parte actora lo condenado.

18. **Amparo directo.** Por la cuantía menor que representó el litigio, no admitió recurso ordinario alguno, por lo que la demandada ***** en desacuerdo con la anterior sentencia promovió juicio de amparo, el cual fue del conocimiento del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, quien lo registró bajo el toca 186/2019, reconoció como terceros interesados a ***** y al codemandado ***** y, en auxilio del referido Tribunal Colegiado el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con sede



en Culiacán, Sinaloa, emitió sentencia el doce de septiembre de dos mil diecinueve en el sentido de negar la protección constitucional solicitada.

Argumentación de la sentencia

19. El Tribunal Colegiado consideró que era infundada la argumentación de la quejosa respecto al tema en análisis, al considerar que partía de una premisa equivocada al suponer la necesidad de obtener otros elementos de prueba que avalen el estado de cuenta certificado por el contador facultado por la actora.

20. Ello, pues el artículo 25 de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo establece que "el estado de cuenta certificado por el contador a que se refiere este artículo, hará fe, salvo prueba en contrario, en los juicios respectivos para la fijación de los saldos resultantes a cargo de los deudores".

21. De ahí que no sea correcto lo aducido por la quejosa, porque el artículo citado establece una presunción legal en relación con la veracidad de la certificación contable y, por tanto, le correspondía a la quejosa demostrar lo contrario, en términos del artículo 1,196 del Código de Comercio, que establece que: "[t]ambién está obligado a probar el que niega, cuando al hacerlo desconoce la presunción legal que tiene a su favor el colitigante."

22. Refiere que tal conclusión la sustenta en precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que son aplicables por analogía.

23. Tales precedentes interpretan el contenido y alcance de un diverso precepto, pero su texto es similar al del artículo 25 de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo. Se trata del artículo 68 de la Ley de Instituciones de Crédito.

24. El artículo 68 de la Ley de Instituciones de Crédito también otorga a los contratos o pólizas y a los estados de cuenta certificados por el contador del banco, la característica de un título ejecutivo; y reconoce, al mismo tiempo, que el estado de cuenta certificado por el contador facultado, hará fe, salvo prueba en



contrario, en los juicios respectivos para la fijación de los saldos resultantes a cargo de los acreditados o de los mutuuarios.

25. Esta similitud –entre ambos preceptos– es la que permite afirmar la aplicación analógica de los precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyas tesis llevan por títulos y subtítulos: "INSTITUCIONES DE CRÉDITO. EL ARTÍCULO 68 DE LA LEY RELATIVA NO VIOLA EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA IGUALDAD PROCESAL.", "INSTITUCIONES DE CRÉDITO. EL ARTÍCULO 68 DE LA LEY RELATIVA NO PREVÉ UNA PRERROGATIVA PROHIBIDA POR EL ARTÍCULO 12 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.", "INSTITUCIONES DE CRÉDITO. EL ARTÍCULO 68 DE LA LEY RELATIVA NO TRANSGREDE EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA IGUALDAD PROCESAL." e "INSTITUCIONES DE CRÉDITO. LA INFORMACIÓN QUE DEBE CONTENER EL ESTADO DE CUENTA CERTIFICADO POR EL CONTADOR FACULTADO POR LA INSTITUCIÓN BANCARIA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 68 DE LA LEY RELATIVA, PUEDE DESVIRTUARSE CON LOS COMPROBANTES Y ESTADOS DE CUENTA QUE TENGA EL DEUDOR."

26. Con estas tesis se supera cualquier duda sobre si el estado de cuenta certificado por el contador facultado por ***** es suficiente para afirmar la veracidad de su contenido. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya dijo –con base en una disposición similar a la aplicable en el presente asunto– que sí resulta suficiente, porque así lo estableció expresamente el legislador, al señalar que el estado de cuenta certificado por el contador hará fe, salvo prueba en contrario, en los juicios respectivos para la fijación de los saldos resultantes a cargo de los acreditados o de los mutuuarios.

27. La quejosa niega esta posibilidad, porque entiende que se trata de una prueba elaborada *unilateralmente* por un contador de la actora.

28. Sin embargo, la argumentación de la que parte la quejosa ha sido desestimada reiteradamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes, todos los cuales han apuntado a un mismo criterio: el legislador prevé una presunción legal en relación con la veracidad de la certificación contable formulada por la o el contador facultado por la institución acreedora, la cual se justifica por la necesidad de dotar de seguridad, celeridad y firmeza a la



circulación de la riqueza por medio de las operaciones de crédito, sobre la premisa del reconocimiento de la existencia de un acuerdo de voluntades entre la parte acreedora y la deudora. No obstante, la presunción de veracidad –derrotable– del título ejecutivo, aun cuando redunde en un beneficio procesal a las instituciones de crédito, no puede entenderse como una "*prerrogativa*" prohibida por el artículo 12 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni puede considerarse violatoria del derecho a la igualdad procesal, pues queda expedita para la contraparte, la posibilidad de que la certificación indicada sea falsa, que son inexactos los datos contenidos en ésta o que la persona que la realizó carece de facultades para realizarla. De esta forma no se limita ni restringe la oportunidad de la parte supuestamente deudora de impugnar y, en su caso, demostrar los extremos de su pretensión.

29. En consecuencia, si en el caso concreto la quejosa no ofreció pruebas para desvirtuar la presunción legal de la que goza el estado de cuenta certificado, entonces no puede afirmar la prescripción de la acción cambiaria directa.

30. No es como cuando los abonos se anotan al dorso de los títulos de crédito y se discute en un juicio si operó o no la prescripción. En ese supuesto, efectivamente los abonos no bastarían por sí solos para interrumpirla, cuando el deudor niega haberlos efectuado, por las razones contenidas en la tesis de rubro: "TÍTULOS DE CRÉDITO, VALOR PROBATORIO DE LOS ABONOS ANOTADOS AL DORSO DE LOS, PARA LOS EFECTOS DE LA PRESCRIPCIÓN."

31. Sin embargo, el presente asunto es diferente: aquí los abonos aparecen reflejados en un estado de cuenta certificado, cuyo contenido hace fe en juicio, salvo prueba en contrario.

32. Por tanto, como el legislador estableció una presunción legal en relación con la veracidad de la certificación contable formulada por la o el contador facultado por la hoy tercero interesada; entonces si en ese documento se establece que el último pago efectuado fue el once de diciembre de dos mil quince, quedó claro, para el Tribunal Colegiado, que no trascurrieron los tres años requeridos para la prescripción de la acción cambiaria directa, al haberse presentado la demanda relativa el uno de junio de dos mil diecisiete.



33. No es obstáculo que la quejosa sostenga como parte de su primer concepto de violación que la actora dejó pasar más de un año para presentar su demanda y que, por ende, debe presumirse "... *que los pagos que dice efectuó la demandada son falsos*".

34. En el caso, no existe presunción legal alguna que permita concluir que el simple hecho de promover un juicio ejecutivo mercantil después de un año de vencido el título de crédito, conduzca de inmediato a presumir que la actora miente en su demanda o que el estado de cuenta certificado contiene información falsa.

35. Este tipo de presunciones deriva de la ley. De modo que, si no existe una disposición legal que consagre que la presentación de una demanda mercantil después de un año de vencido el título de crédito, permite presumir que lo alegado por la actora es falso, es inconcuso que, por esa razón, el concepto de violación en estudio resulta infundado.

36. Lo mismo corresponde señalar con respecto a la existencia de una presunción humana. Ello, pues las presunciones humanas deben partir de una base segura, es decir, de un hecho conocido sin lugar a dudas, lo que no ocurriría en caso de presumirse la falsedad de la actora por haber transcurrido más de un año de vencido el documento base de la acción.

37. Con base en lo anterior, el Tribunal Colegiado consideró que era suficiente para declarar infundado el primer concepto de violación. Al haberse destimado las premisas sobre las que giraban los argumentos de la quejosa, la conclusión obligada es que no operó la prescripción de la acción cambiaria directa, tal como la Juez de Distrito responsable lo resolvió en su sentencia.

38. Asimismo, el órgano colegiado también refirió en su sentencia que aprovechaba la ocasión para aclarar que no compartía el criterio contenido en la tesis I.8o.C.72 C (10a.), de título y subtítulo: "ESTADO DE CUENTA BANCARIO CERTIFICADO POR EL CONTADOR. NO ES APTO PARA INTERRUMPIR LA PRESCRIPCIÓN." y señala que esa tesis se construye alrededor de dos ideas muy concretas: 1) el certificado contable sólo acredita la existencia de un saldo, no



los pagos; y, 2) sostener lo contrario violaría el principio básico que consiste en que a nadie es lícito crear una prueba en su propio beneficio.

39. Considera que esas dos ideas contradicen los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por no decir que el propio texto del artículo 68 de la Ley de Instituciones de Crédito. Lo que dichos criterios señalan es que el legislador prevé una presunción legal en relación con la veracidad de la certificación contable formulada por la o el contador facultado por la institución acreedora, la cual se justifica por la necesidad de dotar de seguridad, celeridad y firmeza a la circulación de la riqueza por medio de las operaciones de crédito, sobre la premisa del reconocimiento de la existencia de un acuerdo de voluntades entre la parte acreedora y la deudora. No obstante, la presunción de veracidad –derrotable– del título ejecutivo, aun cuando redunde en un beneficio procesal a las instituciones de crédito, no puede entenderse como una "*prerrogativa*" prohibida por el artículo 12 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni puede considerarse violatoria del derecho a la igualdad procesal, pues queda expedito para la contraparte, la posibilidad de que la certificación indicada sea falsa, que son inexactos los datos contenidos en ésta o que la persona que la realizó carece de facultades para realizarla. De esta forma no se limita ni restringe la oportunidad de la parte supuestamente deudora de impugnar y, en su caso, demostrar los extremos de su pretensión.

40. Reconoce que resulta difícil aceptar la posibilidad de que una de las partes elabore sus propias pruebas; sin embargo, este cuestionamiento ha sido reiteradamente expuesto ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para evidenciar la inconstitucionalidad del artículo 68 de la Ley de Instituciones de Crédito y la respuesta siempre ha sido la misma: la presunción de veracidad es razonable –por los fines que persigue– y no impide a la contraparte desvirtuar su contenido, pidiendo, por ejemplo, la contabilidad llevada por la institución de crédito, en cuyo caso, ésta tendrá que exhibir en juicio el sustento de las disposiciones indicadas en el estado de cuenta.

41. Aduce que si la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hubiese aceptado el argumento de que el artículo relativo permite la violación al principio básico que consiste en que a nadie es lícito crear una prueba en su propio beneficio, el criterio hubiera sido completamente diferente y habría



declarado inconstitucional el precepto; pero no fue así. En su lugar, reconoció la necesidad del privilegio otorgado a las instituciones de crédito, sobre la base de que es aceptable presumir la veracidad de la certificación contable –en su totalidad– formulada por la o el contador facultado por la institución acreedora. Tan es así que en sus precedentes se acepta la posibilidad de que la certificación indicada sea falsa o que son inexactos los datos contenidos en ésta.

42. Señala que el amparo directo en revisión 2566/2015 –resuelto por la Primera Sala en sesión de veintiuno de octubre de dos mil quince– corrobora esa conclusión.

43. Refiere que la afirmación de la Primera Sala relativa a que el deudor debe desvirtuar la información contenida en el estado de cuenta –incluyendo los pagos efectuados–, equivale a sostener que dicha información hace fe en juicio en su totalidad –y no solamente el saldo descrito–.

44. Razones las anteriores por las que el Tribunal Colegiado no comparte el criterio del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

B. Criterio del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al emitir sentencia en el amparo directo 433/2018

Antecedentes procesales

45. **Juicio especial hipotecario.** El veintiséis de noviembre de dos mil quince ***** , demandó de ***** y de ***** la declaración judicial de que había prescrito su obligación de pago derivada del contrato de apertura de crédito simple con garantía hipotecaria consignado en el instrumento notarial número ***** , de veintidós de junio de dos mil cinco; la extinción o cancelación de las hipotecas constituidas sobre el inmueble de su propiedad; y la inscripción de la cancelación de las hipotecas referidas.

46. Fundó su demanda en los siguientes hechos: El veintidós de junio de dos mil cinco celebró contrato de apertura de crédito con las codemandadas consignado en el instrumento notarial ***** , otorgándole un crédito por la cantidad de ***** unidades de inversión equivalentes en la fecha de su otorgamiento



a *****; convinieron en que el plazo máximo de pago del crédito sería de quince años, mediante ciento ochenta pagos mensuales consecutivos, que se realizarían los días último de cada mes de calendario, siendo el primero el correspondiente al mes de la firma del contrato, esto es, en el mes de junio de dos mil cinco; y se constituyó hipoteca en primer lugar y grado a favor de ***** y, en segundo lugar, a favor de *****; se estableció como causa de vencimiento anticipado del plazo para el pago del crédito y de rescisión, entre otras, la falta de pago de cualquier amortización de capital e intereses.

47. Es el caso que el actor no hizo pago de ninguna amortización del crédito otorgado en el documento base de la acción, de manera que, para las codemandadas, dicho crédito era exigible desde el mes de julio de dos mil cinco, conforme a lo pactado. Ahora bien, entre el mes de julio de dos mil cinco, fecha en que para las codemandadas era ya exigible el crédito otorgado en el instrumento notarial base de la acción, y el mes de noviembre de dos mil quince, transcurrieron más de diez años y cuatro meses, por lo que operó a favor del actor el plazo de diez años para la prescripción negativa que establece la ley.

48. Conoció del juicio la Juez Trigésimo Quinto de lo Civil de la Ciudad de México quien admitió la demanda, la registró con el expediente 1067/2015 y emplazó a las codemandadas.

49. ***** contestó la demanda y opuso las excepciones y defensas que consideró pertinentes; por su parte ***** , también contestó la demanda aduciendo que contrario a lo referido por el actor, éste sí había realizado pagos al crédito en términos del certificado de cuenta expedido por el contador público, cumpliendo amortizaciones de los años dos mil cinco, dos mil seis y hasta el mes de mayo de dos mil siete y opuso excepciones y defensas, así como reconvenición.

50. El catorce de julio de dos mil diecisiete, la Juez del conocimiento emitió sentencia en la que determinó absolver al demandado de las prestaciones reclamadas; declaró vencido anticipadamente el plazo para el pago del crédito otorgado; condenó al actor al pago del saldo insoluto, así como al pago de comisión por administración, al pago de comisión por cobertura, al pago de intereses moratorios y al pago de costas; asimismo se instruyó que de no efectuarse oportu-



namente el pago del adeudo, así como sus accesorios, se hiciera el trance y remate del bien hipotecado y con su producto se pagara a la demandada.

51. **Recurso de apelación.** Inconforme el actor interpuso recurso de apelación del que conoció la Tercera Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, con el toca número 1409/2017 y emitió resolución el veinticuatro de octubre de dos mil diecisiete, en el sentido de revocar la sentencia de primer grado.

52. **Juicio de amparo 907/2017.** No conforme ***** promovió juicio de amparo que fue del conocimiento del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, resuelto el siete de marzo de dos mil dieciocho, en el sentido de conceder el amparo a la quejosa, para el efecto de que el tribunal responsable dejara insubsistente la sentencia reclamada y dictara otra en la que, partiendo de la base de que la revocación de la autorización, a la citada demandada, por sí sola, no le resta eficacia al certificado contable en cuestión y, con plenitud de jurisdicción resolviera lo correspondiente.

53. En cumplimiento de la resolución, la sala de apelación dictó nueva sentencia el diez de abril de dos mil dieciocho, en el sentido de modificar la sentencia de primer grado.

54. **Juicio de amparo 433/2018.** En desacuerdo con la anterior sentencia ***** promovió juicio de amparo, conoció de éste el mismo Tribunal Colegiado, quien emitió sentencia el ocho de agosto de dos mil dieciocho en el sentido de conceder el amparo.

Argumentación de la sentencia

55. El Tribunal Colegiado consideró fundados los conceptos de violación que se hicieron valer.

56. Señaló que de los antecedentes del caso se colige que el actor solicitó el ejercicio de la acción de prescripción de la obligación de pago derivada del contrato de apertura de crédito simple con garantía hipotecaria que celebró con



***** y *****, y como consecuencia, la cancelación y extinción de las hipotecas constituidas sobre el inmueble propiedad del actor.

57. En ese tenor, correspondería a dicho actor probar los hechos generadores del derecho cuya protección pretendió, y en el caso, de una acción tendiente a la declaración de prescripción, se debe justificar: a) La existencia del contrato, y, b) El transcurso del tiempo; extremos que se afirma le compete acreditar, por tratarse de los hechos que generan el derecho que pretende se declare en su favor en la sentencia.

58. Luego, lo anterior revela que la interrupción de la prescripción, obviamente no forma parte de los elementos de la acción, porque de dicha interrupción, no deriva el derecho que pretende el actor se proteja a través del ejercicio de la acción, sino que la interrupción de la prescripción, deriva del derecho impositivo que ejercita, lo que conduce a establecer que la acción de prescripción indudablemente le toca probarla al que exprese que está interrumpida.

59. Así, era evidente que al afirmar el demandado que el actor realizó pagos está afirmando que la prescripción se interrumpió, porque la prescripción se interrumpe precisamente por el reconocimiento expreso o tácito de la obligación, y es un reconocimiento tácito hacer el pago.

60. Lo anterior lo trajo a colación el Tribunal Colegiado, porque como lo afirma el quejoso, la responsable perdió de vista que la función probatoria que le corresponde al certificado contable, no es la de hacer prueba del pago que haya realizado en este caso el actor, pues si se exige en un certificado contable que se exprese en el rubro de pagos cuáles son los efectuados, no es porque se considere que el certificado contable haga prueba del pago, sino de lo que hace prueba es del saldo, y la necesidad de que en éste se expresen cuáles son los pagos, obedece simplemente al hecho de que el demandado tenga la oportunidad de afirmar si fueron éstos u otros, mas no porque el certificado contable haga prueba del pago; menos aun si lo que se trata de justificar con dicho instrumento es la interrupción de la prescripción, pues sería tanto como dejarla en manos del demandado acreedor, simplemente asentando en el certificado contable que se hicieron pagos para interrumpir la prescripción.



61. Por tanto, si la carga de la prueba de la interrupción de la prescripción le corresponde a la demandada, por no tratarse de un hecho que genere el derecho cuya protección solicita el actor a través del ejercicio de la acción, entonces, como lo aduce la quejosa, el certificado contable sólo acredita la existencia de un saldo, pero no la existencia de los hechos interruptores de la prescripción, como serían los pagos que se afirma fueron efectuados, lo que de suyo revela que la responsable le otorga al certificado contable una eficacia probatoria que no merece, como es interrumpir la prescripción, pues sería tanto como dejar en manos del acreedor la prueba de la existencia de la interrupción de la prescripción, contraviniendo el principio básico que consiste en que a nadie es lícito crear una prueba en su propio beneficio.

62. Además de que el certificado contable, por sí sólo, no hace prueba alguna, sino que su eficacia la produce en conjunción con el contrato respectivo, aunado a que su finalidad y para lo cual es creado, sólo prueba la existencia del saldo, tal como se desprende del propio contenido del artículo 68 de la Ley de Instituciones de Crédito, que regula su eficacia probatoria al establecer:

"Artículo 68. Los contratos o las pólizas en los que, en su caso, se hagan constar los créditos que otorguen las instituciones de crédito, junto con los estados de cuenta certificados por el contador facultado por la institución de crédito acreedora, serán títulos ejecutivos, sin necesidad de reconocimiento de firma ni de otro requisito.

"El estado de cuenta certificado por el contador a que se refiere este artículo, hará fe, salvo prueba en contrario, en los juicios respectivos para la fijación de los saldos resultantes a cargo de los acreditados o de los mutuatrios.

"El estado de cuenta certificado antes citado deberá contener nombre del acreditado; fecha del contrato; notario y número de escritura, en su caso; importe del crédito concedido; capital dispuesto; fecha hasta la que se calculó el adeudo; capital y demás obligaciones de pago vencidas a la fecha del corte; las disposiciones subsecuentes que se hicieron del crédito, en su caso; tasas de intereses ordinarios que aplicaron por cada periodo; pagos hechos sobre los intereses, especificando las tasas aplicadas de intereses y las amortizaciones hechas al capital; intereses moratorios aplicados y tasa aplicable por intereses moratorios. Para



los contratos de crédito a que se refiere el primer párrafo de este artículo, el estado de cuenta certificado que expida el contador sólo comprenderá los movimientos realizados desde un año anterior contado a partir del momento en el que se verifique el último incumplimiento de pago."

63. La función probatoria del certificado contable se reduce, pues, a la que le atribuye el artículo 68 de la Ley de Instituciones de Crédito, esto es, de servir, junto con el contrato, de título ejecutivo, y lógicamente con ello se alude al caso en que se va a probar el saldo, mas no para demostrar el pago como medio de interrumpir la prescripción, pues al exigir dicha norma que en el estado de cuenta se haga referencia a los pagos efectuados, lo que persigue es que el demandado tenga conocimiento de las operaciones de las que se afirme deriva el saldo para que, de haber efectuado abonos distintos a los especificados, quede en aptitud de acreditarlos, lo que no implica que dicho documento haga fe si el pago se invoca como interruptor de la prescripción, porque entonces se dejaría en manos del oferente de la prueba (certificado contable) la interrupción de la prescripción, y, por ello, concluye que la función probatoria del certificado contable no se extiende hasta ese extremo, dado, además, que lo contrario equivaldría a imponer al deudor la carga de justificar, no que efectuó abonos sino, al contrario, que no los hizo, lo que carece de sentido y sería contrario al artículo 281 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, hoy Ciudad de México.

64. Consecuentemente, dado que la autoridad responsable no valoró correctamente el referido certificado contable, ante lo fundado de los conceptos de violación expuestos, concedió el amparo y protección de la Justicia Federal solicitados para el efecto de que se deje insubsistente la sentencia reclamada y se dicte otra en la que establezca que el citado documento no hace prueba de la interrupción de la prescripción y enseguida, con plenitud de jurisdicción, resuelva lo correspondiente.

65. Concesión que hizo extensiva a los actos de ejecución atribuidos al Juez Trigésimo Quinto de lo Civil de la Ciudad de México.

66. De la anterior sentencia derivó la tesis I.8o.C.72 C (10a.), de título, subtítulo y texto siguientes:



"ESTADO DE CUENTA BANCARIO CERTIFICADO POR EL CONTADOR. NO ES APTO PARA INTERRUMPIR LA PRESCRIPCIÓN. La función probatoria del certificado contable a que se refiere el artículo 68 de la Ley de Instituciones de Crédito se reduce a la que el propio precepto le atribuye, esto es, la de servir, junto con el contrato, de título ejecutivo, y lógicamente con ello se alude al caso en que se va a probar el saldo, mas no para demostrar el pago como medio de interrumpir la prescripción, pues al exigir dicha norma que en el estado de cuenta bancario, certificado por el contador, se haga referencia a los pagos efectuados, lo que persigue es que el demandado tenga conocimiento de las operaciones de las que se afirme deriva el saldo para que, de haber realizado abonos distintos a los especificados, quede en aptitud de acreditarlos; lo que no implica que dicho documento haga fe si el pago lo invoca el acreedor como interruptor de la prescripción, porque entonces quedaría en sus manos interrumpirla, simplemente asentando en el estado de cuenta que se hicieron pagos. Lo contrario equivaldría, además, a imponer al deudor la carga de justificar no que efectuó abonos, sino que no los hizo, lo que carece de sentido y sería contrario a la ley."¹

VI. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS

67. Antes de corroborar la existencia de la contradicción, como cuestión previa, es importante señalar que conforme a los criterios establecidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar si existe o no la contradicción de tesis planteada y, en su caso, resolver cuál es el criterio que debe prevalecer, no es necesario que los criterios de los tribunales contendientes se sostengan en tesis jurisprudenciales.

68. Pues esta Primera Sala estima que por contradicción de "tesis" debe entenderse cualquier discrepancia en el criterio adoptado por órganos jurisdiccionales terminales a través de argumentaciones lógico-jurídicas que justifiquen su decisión en una controversia, independientemente de que hayan o no emitido tesis. Sirve de apoyo para esta determinación la tesis P. L/94, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE

¹ Décima Época. Registro digital: 2019821. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 66, mayo de 2019, Tomo III, materia civil, tesis I.8o.C.72 C (10a.), página 2573.



DE JURISPRUDENCIAS.",² y la jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."³

69. Así, de acuerdo con lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de treinta de abril de dos mil nueve, una forma de aproximarse a los problemas que plantean los Tribunales Colegiados en este tipo de asuntos debe radicar en la necesidad de unificar criterios y no en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados. Por ello, para comprobar que una contradicción de tesis es procedente, se requiere determinar si existe una necesidad de unificación; es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación más que en el producto del mismo.

70. En otras palabras, para resolver si existe o no una contradicción de tesis será necesario analizar detenidamente *cada uno de los procesos interpretativos involucrados* –y no tanto los resultados que ellos arrojen–, con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos– aunque legales. 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, entonces es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:⁴

² Tesis aislada P. L/94, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 83, noviembre de 1994, registro digital: 205420, página 35.

³ Tesis jurisprudencial P./J. 72/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, con número de registro digital: 164120.

⁴ Al respecto, es aplicable la jurisprudencia P./J. 72/2010, antes citada, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, 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



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

b) Entre los ejercicios interpretativos respectivos se debe encontrar algún punto de toque; es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el

UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rígorista 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.". Tesis P./J. 72/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, con número de registro digital: 164120.



que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y que sobre ese mismo punto de derecho, los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes.

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

71. Sentado lo anterior, se procede al análisis de las condiciones para la procedencia de la contradicción de tesis.

72. **Primer requisito:** Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. A juicio de esta Primera Sala, los Tribunales Colegiados contendientes, al resolver los amparos directos que les fueron presentados, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada.

73. Ello es así, porque el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región al resolver el amparo directo 186/2019 (cuaderno auxiliar 546/2019) analizó la denuncia que efectuó ***** respecto del pago de un pagaré y que en reconvenición la demandada hizo valer la excepción de prescripción, quien reconoció el adeudo del pagaré pero adujo que habían transcurrido más de tres años desde que dejó de cubrir el pago correspondiente al quince de abril de dos mil catorce y no como lo señaló la actora, en cuanto a que el último pago lo había efectuado el once de diciembre de dos mil quince.

74. El Tribunal Colegiado negó el amparo al considerar infundado el argumento de la demandada quejosa, al considerar que no era necesario obtener otros elementos de prueba que avalaran el estado de cuenta certificado por el contador facultado por la actora.

75. Lo anterior, pues el artículo 25 de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo establece una presunción



legal en relación a la veracidad de la certificación contable y por tanto le correspondía a la quejosa demostrar lo contrario.

76. Adujo el órgano colegiado que el texto del artículo 25 citado es similar al del numeral 68 de la Ley de Instituciones de Crédito, respecto del cual esta Primera Sala ya se ha pronunciado en diversos precedentes, en el sentido de que del contenido del artículo 68 se aprecia que el legislador prevé una presunción legal en relación con la veracidad de la certificación contable formulada por la o el contador facultado por la institución acreedora; no obstante, la presunción de veracidad –derrotable– del título ejecutivo, aun cuando redunde en un beneficio procesal a las instituciones de crédito, no puede entenderse como una "*prerrogativa*" prohibida por el artículo 12 constitucional, ni puede considerarse violatoria del derecho a la igualdad procesal, pues queda expedito para la contraparte, la posibilidad de que la certificación indicada sea falsa, que son inexactos los datos contenidos en ésta o que la persona que la realizó carece de facultades para efectuarla; de esta forma no se limita ni restringe la oportunidad de la parte supuestamente deudora de impugnar y, en su caso, demostrar los extremos de su pretensión; de ahí que lo afirmado por esta Primera Sala de que el deudor debe desvirtuar la información contenida en el estado de cuenta –incluyendo los pagos efectuados–, equivale a sostener que dicha información hace fe en juicio en su totalidad –y no solamente el saldo relativo–.

77. Razonamientos los anteriores por los cuales no compartía lo resuelto por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito en el amparo directo 433/2018.

78. Por su parte, el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al efectuar el estudio para resolver el amparo directo 433/2018, partió de la denuncia efectuada por el actor en el que demandó de ***** y otra la prescripción de obligación de pago derivada de un contrato de apertura de crédito simple con garantía hipotecaria, aduciendo que se celebró contrato el veintidós de junio de dos mil cinco, conviniendo un plazo máximo de pago de quince años, refirió que no efectuó ningún pago por lo que era exigible para la acreedora el crédito desde el mes de julio de dos mil cinco, así al mes de noviembre de dos mil quince habían transcurrido más de diez años y cuatro meses, por



lo que operaba a su favor el plazo de diez años para la prescripción negativa que establece la ley. La demandada dio respuesta señalando que contrario a lo aducido por el actor, éste sí había realizado pagos al crédito en términos del certificado de cuenta expedido por el contador público, cumpliendo amortizaciones de los años dos mil cinco, dos mil seis y hasta el mes de mayo de dos mil siete.

79. El Tribunal Colegiado otorgó el amparo al actor al considerar que la interrupción de la prescripción no forma parte de los elementos de la acción, sino que tal interrupción deriva del derecho impeditivo que ejercita, lo que conduce a establecer que la acción de prescripción indudablemente le toca probarla al que exprese que está interrumpida, para el caso corresponde a la parte demandada.

80. Por lo tanto, si la carga de la prueba le corresponde a la demandada por no tratarse de un hecho que genere el derecho cuya protección solicita el actor a través del ejercicio de la acción, entonces, como lo aduce el quejoso, el certificado contable sólo acredita la existencia de un saldo, pero no la existencia de los hechos interruptores de la prescripción, como serían los pagos que se afirma fueron efectuados, lo que de suyo revela que la responsable le otorga al certificado contable una eficacia probatoria que no merece, como es interrumpir la prescripción, pues sería tanto como dejar en manos del acreedor la prueba de la existencia de la interrupción de la prescripción, contraviniendo el principio básico que consiste en que a nadie es lícito crear una prueba en su propio beneficio.

81. Señala que la función probatoria del certificado contable se reduce, pues, a la que le atribuye el artículo 68 de la Ley de Instituciones de Crédito, esto es, de servir, junto con el contrato, de título ejecutivo, y lógicamente con ello se alude al caso en que se va a probar el saldo, mas no para demostrar el pago como medio de interrumpir la prescripción, pues al exigir dicha norma que en el estado de cuenta se haga referencia a los pagos efectuados, lo que persigue es que el demandado tenga conocimiento de las operaciones de las que se afirme deriva el saldo para que, de haber efectuado abonos distintos a los espe-



cificados, quede en aptitud de acreditarlos, lo que no implica que dicho documento haga fe si el pago se invoca como interruptor de la prescripción, porque entonces se dejaría en manos del oferente de la prueba (certificado contable) la interrupción de la prescripción, y, por ello, concluye que la función probatoria del certificado contable no se extiende hasta ese extremo, dado, además, que lo contrario equivaldría a imponer al deudor la carga de justificar, no que efectuó abonos sino, al contrario, que no los hizo, lo que carece de sentido y sería contrario al artículo 281 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, hoy Ciudad de México.

82. De lo vertido por el Tribunal Colegiado en sus consideraciones derivó la tesis I.8o.C.72 C (10a.), de título y subtítulo: "ESTADO DE CUENTA BANCA- RIO CERTIFICADO POR EL CONTADOR. NO ES APTO PARA INTERRUMPIR LA PRESCRIPCIÓN."

83. Lo expuesto demuestra que los Tribunales Colegiados contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial para determinar si los estados de cuenta certificados por contador tienen el alcance probatorio para interrumpir la prescripción de la acción.

84. **Segundo requisito:** Punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.

85. Esta Primera Sala de la Suprema Corte estima que el segundo requisito para la existencia de un toque de diferendo entre los criterios contendientes queda debidamente cumplido, pues los Tribunales Colegiados contendientes al resolver los asuntos que se sometieron a su arbitrio llegaron a una resolución diferente.

86. Sin que sea óbice que el asunto que analizó cada uno de los Tribunales Colegiados partiera de diferentes supuestos, ya que uno de ellos atiende al cobro de un pagaré y el otro refiere a la solicitud de prescripción de obligación de pago derivada de un contrato de apertura de crédito simple con garantía hipotecaria.



87. Tampoco es obstáculo que el amparo directo que analizó el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región refiriera al artículo 25 de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y el otro amparo directo atendiera al artículo 68 de la Ley de Instituciones de Crédito.

88. Ello, porque el Tribunal Colegiado auxiliar consideró que el texto de ambos artículos era similar, por lo que el estudio del amparo directo lo efectuó atendiendo al artículo 68 citado, en consecuencia, aun cuando ambos Tribunales Colegiados partieron del estudio de diferentes supuestos, los dos analizaron el numeral 68 de la Ley de Instituciones de Crédito, arribando a diferentes conclusiones.

89. Es así, ya que el Tribunal Colegiado auxiliar consideró que respecto al artículo en análisis esta Primera Sala ya se había pronunciado en diferentes precedentes, en el sentido que del contenido del referido artículo se aprecia que el legislador previó una presunción legal en relación con la veracidad de la certificación contable formulada por la o el contador facultado por la institución acreedora; presunción que no es violatoria del derecho a la igualdad procesal, pues queda expedito para la contraparte, la posibilidad de que la certificación indicada sea falsa, que son inexactos los datos contenidos en ésta o que la persona que la realizó carece de facultades para efectuarla; de esta forma no se limita ni restringe la oportunidad de la parte supuestamente deudora de impugnar y, en su caso, demostrar los extremos de su pretensión; de ahí que lo afirmado por esta Primera Sala de que el deudor debe desvirtuar la información contenida en el estado de cuenta –incluyendo los pagos efectuados–, equivale a sostener que dicha información hace fe en juicio en su totalidad –y no solamente el saldo relativo–.

90. Mientras que el Octavo Tribunal Colegiado al emitir sentencia en el amparo directo 433/2018 determinó que la función probatoria del certificado contable se reduce, a la que le atribuye el artículo 68 de la Ley de Instituciones de Crédito, esto es, de servir, junto con el contrato, de título ejecutivo, y lógicamente con ello se alude al caso en que se va a probar el saldo, mas no para demostrar el pago como medio de interrumpir la prescripción, pues al exigir dicha norma



que en el estado de cuenta se haga referencia a los pagos efectuados, lo que persigue es que el demandado tenga conocimiento de las operaciones de las que se afirma deriva el saldo para que, de haber efectuado abonos distintos a los especificados, quede en aptitud de acreditarlos, lo que no implica que dicho documento haga fe si el pago se invoca como interruptor de la prescripción, porque entonces se dejaría en manos del oferente de la prueba (certificado contable) la interrupción de la prescripción, y, por ello, concluye que la función probatoria del certificado contable no se extiende hasta ese extremo, dado, además, que lo contrario equivaldría a imponer al deudor la carga de justificar, no que efectuó abonos sino, al contrario, que no los hizo, lo que carece de sentido y sería contrario a la ley.

91. De las ejecutorias en contienda, se acreditan los diferendos interpretativos entre lo resuelto por los Tribunales Colegiados de Circuito, pues mientras uno de los Tribunales Colegiados considera que los estados de cuenta certificados por contador sí tienen el alcance probatorio para interrumpir la prescripción de la acción, para el otro órgano federal los citados estados certificados no son suficientes, para tal fin, toda vez que sólo aluden al caso en que se va a probar el saldo, mas no para demostrar el pago como medio de interrumpir la prescripción.

92. Por tanto, esta Primera Sala concluye que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se contradicen en la problemática materia de la presente contradicción de tesis, lo cual actualiza la necesidad de unificación de criterios a fin de evitar la incertidumbre jurídica respecto a **si los estados de cuenta certificados por contador tienen el alcance probatorio para interrumpir la prescripción de la acción.**

93. Para estimar la existencia de la contradicción de tesis, no obsta que el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región para arribar a su conclusión tomara como base precedentes de esta Primera Sala y los interpretara en el sentido de que con tales criterios se superaba cualquier duda sobre si el estado de cuenta certificado por el contador es suficiente para afirmar la veracidad de su contenido, al así establecerlo expresamente el legislador, al señalar que tal estado de cuenta hará fe, salvo prueba en contrario, toda vez que no se limita ni restringe la oportunidad de la parte deudora de impugnar y, en su caso, de demostrar los extremos de su pretensión.



94. Ello, pues si bien esta Primera Sala ha abordado en diferentes precedentes lo relativo al alcance probatorio que genera el estado de cuenta certificado por contador que aporta la parte acreedora, sin embargo, los asuntos de los que derivaron los criterios de referencia no atendieron en estricto a la problemática materia de la presente contradicción de tesis, de ahí que, aunque el Tribunal Colegiado para arribar a su conclusión tomó como base criterios de este Alto Tribunal, no podría considerarse que se está ante el supuesto de declarar improcedente la contradicción de tesis,⁵ toda vez que, como se refirió, los aludidos precedentes no resuelven el tema medular planteado por los órganos federales, por lo que es preciso efectuar el estudio relativo al tema en controversia.

95. Precisado lo anterior, se procede al estudio del planteamiento relativo a **si los estados de cuenta certificados por contador tienen el alcance probatorio para interrumpir la prescripción de la acción.**

96. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado en esta resolución.

97. Para analizar la contradicción de tesis que nos ocupa, es necesario partir de los criterios a los que hizo alusión el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con el fin de constatar si el estado de cuenta certificado por contador es suficiente para afirmar la veracidad de su contenido, tratándose de la prescripción de la acción solicitada por la parte deudora.

98. En el amparo directo en revisión 2591/2015⁶ que integró el quinto precedente para la jurisprudencia 1a./J. 3/2018 (10a.), de título y subtítulo: "INSTI-

⁵ Supuesto que tiene apoyo en la jurisprudencia de la Segunda Sala 2a./J. 18/2010, que se comparte, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. ES IMPROCEDENTE CUANDO UNO DE LOS CRITERIOS CONSTITUYE ÚNICAMENTE LA APLICACIÓN DE UNA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN."

⁶ Resuelto por esta Primera Sala en sesión de trece de enero de dos mil dieciséis por unanimidad de cinco votos.



TUCIONES DE CRÉDITO. EL ARTÍCULO 68 DE LA LEY RELATIVA NO VIOLA EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA IGUALDAD PROCESAL." y del que derivó la tesis 1a. VI/2017 (10a.), de título y subtítulo: "INSTITUCIONES DE CRÉDITO. EL ARTÍCULO 68 DE LA LEY RELATIVA NO PREVÉ UNA PRERROGATIVA PROHIBIDA POR EL ARTÍCULO 12 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.", se razonó lo siguiente:

"... Como se expuso en el apartado de procedencia, el recurrente cuestionó la validez del artículo 68 de la Ley de Instituciones de Crédito, ...

"...

"Por una parte, el primer párrafo prescribe que los contratos en los que consten los créditos otorgados por las instituciones de crédito adquieren el carácter de títulos de crédito cuando se junten con los estados de cuenta certificados por el contador facultado por la institución de crédito acreedora. ... Esto debe leerse en conjunto con el tercer párrafo, que establece los requisitos que debe tener el estado de cuenta para que se perfeccione el título ejecutivo.

"Por otra parte, el segundo párrafo establece que los mencionados títulos de crédito 'harán fe' para la acreditación de los saldos resultantes a cargo de las personas acreditadas, salvo prueba en contrario.

"De entrada, es posible concluir que, por una parte, la disposición cuya validez se impugna establece una serie de requisitos legales que condicionan el surgimiento de un título ejecutivo para efectos de que su pago resulte exigible en juicio. Así, si no obran el contrato y el estado de cuenta certificado por una contadora o contador público facultado por la propia institución de crédito y el cual cumpla con los elementos enunciados, no se perfeccionará el título.

"Además, la existencia del contrato, a su vez, se encuentra supeditada a la firma de la parte deudora. En estos términos, más que un derecho, el citado artículo define los requisitos para el surgimiento de este tipo específico de título ejecutivo.



"Adicionalmente, el artículo en comento señala que, como ocurre con otros títulos ejecutivos en general, su presentación en juicio se entiende como prueba del crédito –en este caso de los saldos resultantes– que ampara, aunque el mismo precepto señala que se admitirán pruebas en contrario.

"Todo esto conduce a concluir que el artículo impugnado regula la forma en que se perfecciona un determinado título ejecutivo, a la vez que establece su operatividad como prueba dentro de juicio, en términos análogos a los que rigen a otros títulos de la misma naturaleza.

"No obstante, sí asiste la razón al recurrente en cuanto a que el título ejecutivo surgido ampara un derecho de crédito cuya titularidad corresponde a la institución de crédito, de modo que surge para ésta una acción para hacerlo exigible dentro de juicio. Y más allá, la prueba ofrecida por la institución de crédito como base de la acción se entenderá fiable salvo prueba en contrario. En estos términos, puede entenderse que surge una facultad, derecho o prerrogativa para la institución de crédito.

"No obstante, la afirmación anterior se matiza si se entiende que esta construcción normativa tiene por objeto dar seguridad, celeridad y firmeza a la circulación de la riqueza por medio de las operaciones de crédito, sobre la premisa del reconocimiento de la existencia de un acuerdo de voluntades entre acreedora y deudora. ...

"...

"Ahora bien, en estos términos, resulta evidente que el beneficio procesal conferido a las instituciones de crédito en cuanto al valor probatorio que confieren a un título ejecutivo en particular no puede entenderse encuadrado en el tipo de privilegios proscritos por el artículo 12 constitucional."

99. Por otra parte, en el amparo directo en revisión 4662/2014⁷ del que derivó la tesis 1a. LII/2016, de título y subtítulo: "INSTITUCIONES DE CRÉDITO.

⁷ Fallado por esta Primera Sala en sesión de veinte de mayo de dos mil quince por unanimidad de cinco votos.



EL ARTÍCULO 68 DE LA LEY RELATIVA NO TRANSGREDE EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA IGUALDAD PROCESAL.", se consideró:

"... De esta guisa resulta que contrariamente a lo expuesto por los inconformes, el título ejecutivo no surge a la vida jurídica *per se*, sino que es el resultado de la concatenación del contrato de apertura de crédito y de la contabilidad llevada por la propia institución de crédito que, en cualquier momento puede ser ofrecida como prueba por el demandado para acreditar su inexactitud, en caso de que exista; además, el rango de prueba preconstituida que se otorga a este documento, tampoco vulnera la garantía invocada por la inconforme, en el aspecto tocante a la defensa, en razón de que el precepto legal tildado de inconstitucional establece que tales estados de cuenta harán fe, salvo prueba en contrario, de donde se deduce que el demandado siempre y en todo momento estará en posibilidad de ofrecer las pruebas conducentes para desvirtuarlos.

"Así, contrariamente a lo que los recurrentes señalan, la autorización para que el contador de la institución bancaria acreedora elabore el certificado de cuenta de saldo a cargo del deudor, de acuerdo con lo previsto en el párrafo primero del artículo 68 de la Ley de Instituciones de Crédito, no implica la existencia de un privilegio injustificado a favor del acreedor, toda vez que, por un lado, no surge a la vida jurídica aisladamente, sino que proviene de un acuerdo de voluntades previo en el que cada una de las partes se obligó en la forma y términos que quiso vincularse y que por ello obliga a los contratantes no sólo al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino también a sus consecuencias que, según su naturaleza, son conforme a la buena fe, al uso o a la ley. Por consiguiente, la calidad ejecutiva del citado certificado se encuentra avalada por un contrato de crédito celebrado entre una institución bancaria y el cliente ... En ese orden de ideas, es lógico inferir que el legislador en atención a un espíritu de protección a intereses colectivos consistentes en salvaguardar el patrimonio de los ahorradores, otorgó el carácter de título ejecutivo al contrato de crédito aunado al estado de cuenta certificado por el contador facultado de la institución bancaria, circunstancia que se reitera, no constituye un privilegio probatorio a favor de la institución bancaria, sino que genera un acotamiento al adeudo que posibilita el embargo inmediato de los bienes que garanticen la cantidad que el acreditado adeuda.



"...

"Asimismo, cabe destacar que el artículo 68 de la Ley de Instituciones de Crédito no da lugar a un acto de privación que amerite el respeto a la garantía de audiencia previa. Esto es así, porque el precepto legal impugnado sólo otorga el carácter de título ejecutivo al contrato de crédito acompañado del estado de cuenta certificado por el contador facultado por el banco, lo que de ninguna manera implica *per se* un acto de privación, tanto porque ese documento en sí mismo no tiene como consecuencia directa e inmediata la supresión, menoscabo o extinción de manera definitiva, de un derecho en favor del demandado, ya que solamente sirve de documento base de la acción que se ha de intentar ante los tribunales, y que dará lugar a un juicio en el que se pueda controvertir la subsistencia de ese adeudo determinado en la certificación contable.

"En ese sentido, no es necesario que en el precepto tildado de inconstitucional se establezca un procedimiento para escuchar previamente a los posibles afectados por el título ejecutivo, pues no se está en presencia de aquellos actos a los que se refiere la garantía de audiencia del artículo 14 de la Carta Magna, ya que la constitución de un título ejecutivo sólo produce el efecto de conceder al acreedor el acceso de una vía privilegiada de cobro de acuerdo con las disposiciones legales que tengan por objeto la reglamentación de esta última, pero de ninguna manera tiene por objeto la reglamentación de un acto de privación definitiva.

"...

"En ese sentido, aun cuando ... se reconozcan a ambos documentos y de manera conjunta, el carácter de títulos ejecutivos, o sea, de una prueba preconstituida ... sin embargo, tal certificación no es definitiva, es decir, no genera una presunción *jure et de jure* sino una presunción *juris tantum*, de manera que dentro del juicio respectivo al que incluso alude el propio precepto, el acreditado o mutuuario estará en posibilidad de contestar la demanda, oponer excepciones y defensas, ofrecer las pruebas relativas y alegar, para que finalmente sea el órgano jurisdiccional quien resuelva sobre la procedencia de la acción y de las excepciones y defensas, o sea, sobre todas las prestaciones de las partes que fueron planteadas.



"...

"Precisado lo anterior, debe decirse que las aseveraciones formuladas por los recurrentes en relación a que el artículo 68 de la Ley de Instituciones de Crédito transgrede el derecho humano a la igualdad son infundadas, ...

"...

"Al margen de lo anterior, tampoco asiste la razón a los recurrentes cuando aseveran que el privilegio otorgado a las instituciones de crédito de emitir un título ejecutivo (incluso sin requerir de la firma del acreditado), no se compensa al deudor y que sustentan en que no hay una norma que, en contrapartida, permita a los demandados confeccionar documentos aptos e idóneos para demostrar sus excepciones. Sobre esto, debe decirse que, tal como se precisó en párrafos anteriores, el propio artículo 68 de la Ley de Instituciones de Crédito prescribe que los documentos que integran el título de crédito deben cumplir con una serie de requisitos específicos,⁸ en especial, el contrato de apertura de crédito, en cuya celebración ha intervenido el acreditado, debe constar en escritura pública; en tanto que el estado de cuenta certificado debe contener ciertos datos como son: nombre del acreditado, fecha y datos del contrato, importe del crédito concedido, capital dispuesto, fecha hasta la que se calculó el adeudo, capital y demás obligaciones de pago vencidas, disposiciones, tasas de intereses ordinarios y moratorios y amortizaciones, entre otros; de manera que el demandado está en posibilidad de cuestionar los hechos en que la institución actora sustenta su pretensión mediante las excepciones establecidas en la ley y las pruebas que estime pertinentes, con la aclaración, además, de que el trato procesal que rige el juicio ejecutivo mercantil se rige por formalidades esenciales que garantizan

⁸ Al respecto, en su último párrafo el artículo 68 de que se trata dispone: "El estado de cuenta certificado antes citado deberá contener nombre del acreditado; fecha del contrato; notario y número de escritura, en su caso; importe del crédito concedido; capital dispuesto; fecha hasta la que se calculó el adeudo; capital y demás obligaciones de pago vencidas a la fecha del corte; las disposiciones subsecuentes que se hicieron del crédito, en su caso; tasas de intereses ordinarios que aplicaron por cada periodo; pagos hechos sobre los intereses, especificando las tasas aplicadas de intereses y las amortizaciones hechas al capital; intereses moratorios aplicados y tasa aplicable por intereses moratorios."



a las partes un trato igualitario para acceder a la impartición de justicia y ver respetada su garantía de audiencia, ..."

100. Ahora bien, la tesis 1a. LXI/2016 (10a.), de título y subtítulo: "INSTITUCIONES DE CRÉDITO. LA INFORMACIÓN QUE DEBE CONTENER EL ESTADO DE CUENTA CERTIFICADO POR EL CONTADOR FACULTADO POR LA INSTITUCIÓN BANCARIA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 68 DE LA LEY RELATIVA, PUEDE DESVIRTUARSE CON LOS COMPROBANTES Y ESTADOS DE CUENTA QUE TENGA EL DEUDOR.", a la que también refirió el colegiado auxiliar, derivó del amparo directo en revisión 2566/2015, en el que se señaló:

"... El texto del artículo impugnado permite advertir que la argumentación de la quejosa parte de premisas equivocadas, pues considera que la norma otorga al contrato de crédito acompañado del estado de cuenta certificado por el contador de la institución bancaria, el carácter de título ejecutivo, *sin necesidad de que dicho estado de cuenta cumpla con determinados requisitos* ni de que la institución bancaria aporte prueba alguna de lo establecido en el estado de cuenta, lo que le lleva a concluir que la única prueba que puede aportar la parte demandada para pretender desvirtuar el estado de cuenta, es la comparecencia del contador para ratificar el estado de cuenta, reconocer su firma y autenticidad, y ser repreguntado por la contraparte.

"Lo anterior no es correcto.

"En primer lugar, el tercer párrafo del artículo impugnado refiere en forma detallada la información que debe tener el estado de cuenta que elabore el contador de la institución.

"En efecto, de dicho párrafo se desprende que el contador debe precisar:

"a) El nombre del acreditado;

"b) La fecha de celebración del contrato, y en su caso, el notario ante quien se celebró y el número de la escritura correspondiente;

"c) El importe del crédito concedido;



"d) El monto de capital que ha sido dispuesto, precisando las disposiciones subsecuentes que se han hecho del crédito, en su caso;

"e) La fecha hasta la que se calculó el adeudo;

"f) Amortizaciones de capital y demás obligaciones de pago vencidas a la fecha del corte;

"g) La tasa de intereses ordinarios que aplicaron *por cada periodo*;

"h) Los pagos hechos sobre los intereses, especificando las tasas aplicadas de intereses y las amortizaciones hechas al capital; y,

"i) Los intereses moratorios aplicados y tasa aplicable por intereses moratorios.

"Dicha enumeración demuestra que el estado de cuenta debe exponer el historial del crédito de que se trate, esto es, debe especificar la fecha y monto de cada una de las disposiciones de capital que haya realizado el deudor, y precisar la tasa de interés que le fue aplicada a cada monto de capital durante cada periodo de intereses, especificando el monto de intereses que correspondió a cada periodo, así como, cada uno de los pagos que el deudor fue efectuando, precisando la fecha de cada pago y de los saldos que se van obteniendo; ya que solo de esa manera se le dan elementos a la parte demandada para desvirtuar su contenido. ..."

101. De los amparos directos en revisión citados se puede obtener lo siguiente:

- Que el artículo 68 de la Ley de Instituciones de Crédito más que prever un derecho a favor del acreedor define los requisitos para el surgimiento de ese tipo específico de título ejecutivo.

- El tercer párrafo del artículo de mérito refiere en forma detallada la información que debe tener el estado de cuenta que elabore el contador de la institución, a saber, debe exponer el historial del crédito de que se trate, esto es, debe



especificar la fecha y monto de cada una de las disposiciones de capital que haya realizado el deudor, y precisar la tasa de interés que le fue aplicada a cada monto de capital durante cada periodo de intereses, especificando el monto de intereses que correspondió a cada periodo, así como, cada uno de los pagos que el deudor fue efectuando, precisando la fecha de cada pago y de los saldos que se van obteniendo; ya que sólo de esa manera se le dan elementos a la parte demandada para desvirtuar su contenido.

- Al considerarse un título ejecutivo –el contrato de crédito y el estado de cuenta certificado por contador en forma conjunta–, se puede entender que surge una facultad, derecho o prerrogativa para la institución de crédito. Sin embargo, no constituye un privilegio probatorio a favor de la institución bancaria, sino que genera un acotamiento al adeudo que posibilita el embargo inmediato de los bienes que garanticen la cantidad que el acreditado adeuda.

- El título ejecutivo no da lugar a un acto de privación, pues solamente sirve de documento base de la acción que se ha de intentar ante los tribunales y que dará lugar a un juicio en el que se pueda controvertir la subsistencia del adeudo determinado en la certificación contable.

- La constitución del título ejecutivo sólo produce el efecto de conceder al acreedor el acceso de una vía privilegiada de cobro de acuerdo con las disposiciones legales.

- Su presentación en juicio se entiende como prueba del crédito –en el caso de los saldos resultantes– que ampara, admitiéndose pruebas en contrario.

- El demandado está en posibilidad de cuestionar los hechos en que la institución actora sustenta su pretensión mediante las excepciones establecidas en la ley y las pruebas que estime pertinentes.

- El precepto de mérito establece que los estados de cuenta harán fe, salvo prueba en contrario, por lo que el demandado siempre y en todo momento está en posibilidad de ofrecer las pruebas conducentes para desvirtuarlos.

102. Lo determinado en los amparos directos en revisión de referencia permite concluir que el contrato de crédito y el estado de cuenta certificado por



contador en forma conjunta conforman un título ejecutivo de acuerdo al artículo 68 de la Ley de Instituciones de Crédito, estado de cuenta que deberá satisfacer los requisitos que prevé el citado artículo, entre los que se encuentra la especificación de los pagos que el deudor efectuó, la fecha de cada uno de ellos y los saldos que se van obteniendo; asimismo, con tal documento se le otorga a la parte acreedora el acceso de una vía privilegiada de cobro y se le concibe como prueba del crédito y de los saldos que resulten, el cual hará fe en juicio, salvo prueba en contrario.

103. La problemática de los precedentes en comento se ha centrado en la comprobación del adeudo a la parte acreedora por parte de los deudores, por lo que se ha dado prevalencia a que la información que se contiene en el estado de cuenta certificado por contador administrado con el contrato de crédito es prueba suficiente para poder otorgarle el valor de documento ejecutivo y así las instituciones acreedoras puedan demandar vía ejecutiva el pago del crédito que tienen a su favor pues en el documento de referencia se muestran, entre otros, los pagos que ha efectuado el deudor, la fecha de éstos y el saldo resultante.

104. Si bien en tales criterios se ha reiterado que el demandado en todo momento está en posibilidad de ofrecer las pruebas conducentes para desvirtuar lo plasmado en el estado de cuenta, toda vez que también cuenta con documentación que le ha sido proporcionada por la institución crediticia y que puede revertir lo plasmado en el documento de referencia, sin embargo, la temática se ha centrado en que a la parte deudora le asiste la prerrogativa de combatir el saldo del adeudo que le es reclamado,⁹ mas no así, la cuestión a estudio materia de la presente contradicción de tesis, a saber, que la constatación que se pretende es en sentido contrario, es decir que no se han efectuado los pagos durante cierto periodo que la parte acreedora afirma sí se efectuaron.

105. De ahí que si bien existen diversos precedentes sobre el valor que se le otorga al documento ejecutivo en comento, no obstante se ha atribuido a la

⁹ Abona a lo expuesto lo referido en la tesis 3a./J. 15/94 de la otrora Tercera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "ESTADOS DE CUENTA BANCARIOS. REQUISITOS PARA QUE CONSTITUYAN TÍTULOS EJECUTIVOS.", en la que se refiere que los estados de cuenta deberán contener un desglose de los movimientos que originaron el saldo cuyo cobro se pretende, teniendo en cuenta que el propio precepto alude a los términos "saldo" y "estado de cuenta", como conceptos diversos, al establecer que dichos estados de cuenta servirán para determinar el saldo a cargo de los acreditados.



constatación del saldo que se reclama a la parte acreedora y no así cuando quien reclama es la parte deudora la prescripción de un crédito por satisfacer el requisito del periodo que se requiere para tal fin cuando no se han efectuado los pagos correspondientes, en esa tesitura, se considera que los estados de cuenta certificados por contador no son suficientes para constatar que los deudores no han efectuado los pagos relativos.

106. Aunado a lo anterior, también cabe hacer mención a lo determinado por esta Primera Sala en los amparos directos en revisión 4662/2014 y 2566/2015, ya citados, respecto a la igualdad de las partes en este tipo de asuntos, en los que se refirió lo siguiente:

"... En términos generales, puede afirmarse que la igualdad procesal se traduce en una relativa paridad de condiciones de los litigantes, de tal manera que ninguno pueda encontrarse en una posición de inferioridad jurídica frente al otro, es decir, no debe concederse a uno lo que se niega al otro en igualdad de circunstancias. Equidad procesal significa, entonces, paridad de oportunidades y de audiencia, esto es, que ambas partes estén en aptitud de demostrar los extremos de su acción y los de sus excepciones y defensas.

"...

"En consecuencia, este principio se viola si a una de las partes se le concede lo que se niega a la otra, por ejemplo, que al actor se le permitiera alegar, probar o impugnar, y que al demandado no, o viceversa, pues ello ocasionaría la imposibilidad para una de las partes de demostrar su pretensión o las excepciones que tuviera en contra de ésta.

"En este orden de ideas, si se toma en consideración que la garantía de igualdad procesal que deriva de los artículos 14 y 16 constitucionales, se traduce en que se les debe hacer saber a las partes las pretensiones de su oponente, además de que no se les debe impedir la oportunidad de alegar, probar o impugnar lo que a su interés convenga, todo ello con el objeto de que ambos estén en aptitud de demostrar los extremos de su acción y de sus excepciones o defensas, ha de concluirse que el artículo 68 de la Ley de Instituciones de Crédito, en la medida que impone la obligación a una de las partes de probar que la certificación del estado de cuenta que hace el contador autorizado por la institución de crédito resulta falsa, o bien, que son inexactos los datos que en ella se contienen,



no resulta violatorio del principio de equidad procesal, pues en ningún momento limita o restringe la oportunidad del litigante de impugnar y, en su caso, demostrar que dicha certificación contable es falsa o inexactos los datos que contiene.

"En efecto, los supuestos normativos previstos en el multicitado artículo 68 de la Ley de Instituciones de Crédito no implican, de manera alguna, que una de las partes se encuentre imposibilitada, en comparación a su contraparte, de demostrar los extremos de su acción o de sus excepciones y defensas, pues lo que establece dicho precepto es, simplemente, definir a quién le corresponde la carga de la prueba en relación a la falsedad o inexactitud del certificado contable, ya que, en términos del referido precepto, el estado de cuenta certificado por el contador autorizado por la institución bancaria, hará fe, salvo prueba en contrario, en los juicios respectivos para la fijación de los saldos resultantes a cargo de los acreditados o de los mutuarios, en los casos en los que la propia norma establece.

"Luego, la circunstancia de que el precepto en comento establezca una presunción legal en relación a la veracidad de la certificación contable y que, por tanto, le corresponda a una de las partes demostrar lo contrario, no lo hace violatorio del principio de igualdad procesal que consagran los artículos 14 y 16 de la Carta Magna, pues lo que esta garantía exige es que exista una igualdad de posibilidades para el ejercicio de la acción y de la defensa, lo que se cumple en la especie, al no contener el precepto impugnado una prohibición o restricción para impugnar y, en su caso, demostrar que lo aducido por su oponente en este supuesto resulta falso.

"...

"Ahora bien, del análisis del artículo 68 de la Ley de Instituciones de Crédito reclamado, se advierte que otorga a los contratos y pólizas y a los estados de cuenta certificados por el contador del banco, la característica de un título ejecutivo, o sea, le da la calidad de una prueba preconstituida y, por ende, trae aparejada ejecución. Esto implica que con ambos documentos, el contrato y la certificación contable, queda definida expresamente la existencia de una obligación líquida y exigible, esto es, de plazo cumplido, pues con ambos documentos queda establecido claramente, con precisión, la persona del acreedor, del deudor, la obligación, el plazo de vencimiento y el monto de la deuda.



"...

"En el amparo directo en revisión 2566/2015 se menciona:

"... Máxime que esta Sala ya se ha pronunciado en el sentido de que el deudor puede incluso ofrecer como prueba la contabilidad llevada por la institución de crédito, en cuyo caso, tendrá la institución de crédito que exhibir al juicio el sustento de las disposiciones indicadas en el estado de cuenta, ya sea comprobantes de disposición, *vouchers* o registros electrónicos.

"Por lo tanto, es incorrecto que la única prueba que tiene a su favor el deudor para desvirtuar el estado de cuenta lo sea la ratificación del contador que lo elaboró, porque la presunción de validez del estado de cuenta no deriva del dicho del contador, sino de la información contenida en el documento, que debe explicarse por sí sola, y que debe estar respaldada, en lo que a la disposición del crédito se refiere, con los comprobantes que tenga el banco; cuya información puede ser desvirtuada con los comprobantes y estados de cuenta que a su vez tenga la parte demandada. ..."

107. En los asuntos citados, esta Primera Sala concluyó que el artículo 68 de la Ley de Instituciones de Crédito no violentaba en perjuicio de la parte acreedora su derecho a la igualdad procesal que consagran los artículos 14 y 16 de la Carta Magna, pues lo que esa garantía exige es que exista una igualdad de posibilidades para el ejercicio de la acción y de la defensa, lo que se cumple en la especie, al no contener una prohibición o restricción para impugnar y, en su caso demostrar que lo aducido por su oponente en ese supuesto resulta falso.

108. También se señala que en ningún momento se limita o restringe la oportunidad del litigante de impugnar y, en su caso, demostrar que la certificación contable es falsa o inexactos los datos que contiene y que incluso puede ofrecer como prueba la contabilidad llevada por la institución de crédito, en cuyo caso, tendrá la institución de crédito que exhibir al juicio el sustento de las disposiciones indicadas en el estado de cuenta, ya sea comprobantes de disposición, *vouchers* o registros electrónicos.

109. La interpretación que se da a la no violentación del derecho de igualdad de la parte acreedora, la que actúa en los criterios en cita como parte demandada, se hace depender de que se le otorga la facultad de ofrecer pruebas que



contrarresten lo afirmado por la acreedora en el sentido de que la certificación contable es falsa o inexactos los datos que contiene, incluso de que puede ofrecer como prueba la contabilidad llevada por la institución de crédito, teniendo que exhibir la institución los comprobantes de disposición, *vouchers* o registros electrónicos, es decir, se insiste, la acreditación de las pruebas es tendente a constatar si es o no correcto el saldo que se reclama y si se dispuso o no del crédito otorgado, ya que en esa línea de estudio se circunscribió la temática analizada en los recursos de revisión en comento.

110. Como se advierte, no se atendió al supuesto que se analiza en la presente contradicción de tesis, así en atención a lo también señalado en los citados recursos de revisión, referente a que ambas partes tienen la prerrogativa de demostrar los extremos de su acción y los de sus excepciones y defensas, para no violentar el derecho de equidad procesal y de igualdad de las partes, es preciso analizar si se colman estos derechos respecto de la parte deudora, al considerarse que el estado de cuenta certificado por contador tiene el alcance probatorio para interrumpir la prescripción del crédito promovido por el deudor o si es necesario allegar otras diversas probanzas.

111. Para tal efecto, precisa referir lo que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado respecto a la carga de la prueba tratándose de la prescripción.

112. En la jurisprudencia de esta Primera Sala 1a./J. 5/2016 (10a.),¹⁰ de título y subtítulo: "JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL. EL JUZGADOR NO PUEDE ANALIZAR DE OFICIO LA PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN CAMBIARIA DERIVADA DE UN TÍTULO DE CRÉDITO.", se señaló que la prescripción de la acción cambiaria es una excepción "propia" que debe hacerse valer por el deudor cambiario para que sea considerada por el juzgador quien no puede analizarla de oficio, dado que el transcurso del tiempo, por sí solo, no excluye la acción por prescripción, sobre la base de que para determinar la prescripción negativa de la acción

¹⁰ Con datos de identificación: Décima Época. Registro digital: 2012046. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 32, julio de 2016, Tomo I, materia civil, tesis 1a./J. 5/2016 (10a.), página 301.



es necesario, además, el examen de diversos hechos relacionados con la inactividad del acreedor cambiario respecto de los distintos suscriptores obligados demandados.

113. En otro aspecto, este Alto Tribunal ha sostenido que "los documentos a los que la ley concede el carácter de títulos ejecutivos, constituyen una prueba preconstituida de la acción", lo que significa que los documentos ejecutivos exhibidos por la parte actora –considerando que quien promueve el juicio es la parte acreedora– son elementos demostrativos que hacen en sí mismo prueba plena –como se ha determinado en los amparos directos en revisión citados con anterioridad–, y que si la parte demandada –parte deudora– opone una excepción tendente a destruir la eficacia de los mismos, es a ella, y no a la actora a quien corresponde la carga de la prueba del hecho en que se fundamenta su excepción.¹¹

114. Hasta lo antes expuesto podría considerarse que el estado de cuenta certificado por contador, al considerarse título ejecutivo es suficiente para acreditar la interrupción de la prescripción de la acción y, en consecuencia, corresponde a la parte deudora la carga de la prueba para desvirtuar lo aseverado por la parte acreedora; sin embargo, al ser el deudor quien en demanda principal o en reconvencción aduce la prescripción del adeudo, no puede aplicarse la regla relativa a que corresponde a éste la carga de la prueba, toda vez que se trata

¹¹ Criterio que se encuentra plasmado en la tesis de la otrora Tercera Sala, de rubro, texto y datos de identificación siguientes: "TÍTULOS EJECUTIVOS. CARGA DE LA PRUEBA DERIVADA DE LAS EXCEPCIONES OPUESTAS. CORRESPONDE AL DEMANDADO. Esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en tesis jurisprudencial visible con el número 377, a fojas 1155 de la compilación de 1917 a 1965, Cuarta Parte, ha sostenido que: 'los documentos a los que la ley concede el carácter de títulos ejecutivos, constituyen una prueba preconstituida de la acción'; esto significa que los documentos ejecutivos exhibidos por la parte actora para fundamentar su acción son elementos demostrativos que hacen en sí mismos prueba plena, y que si la parte demandada opone una excepción tendiente a destruir la eficacia de los mismos, es a ella, y no a la actora, a quien corresponde la carga de la prueba del hecho en que fundamenta su excepción, precisamente en aplicación del principio contenido en el artículo 1194 del Código de Comercio consistente en que, de igual manera que corresponde al actor la demostración de los hechos constitutivos de su acción, toca a su contraria la justificación de los constitutivos de sus excepciones o defensas.". Octava Época. Registro digital: 207536. Instancia: Tercera Sala. Tesis aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo I, Primera Parte-1, enero-junio de 1988, materia civil, página 381.



de un hecho negativo, del que no cuenta con las probanzas relativas para constatar que contrario a lo que afirma la parte acreedora no efectuó los pagos al crédito que aduce su contraparte sí realizó. Para apoyar lo anterior, precisa hacer referencia a los artículos 1,194 y 1,195 del Código de Comercio, los cuales prevén:

"Artículo 1194. El que afirma está obligado a probar. En consecuencia, el actor debe probar su acción y el reo sus excepciones."

"Artículo 1195. El que niega no está obligado a probar, sino en el caso en que su negación envuelva afirmación expresa de un hecho."

115. Para el tema en análisis, conforme a lo previsto en los artículos transcritos, correspondería a la parte deudora acreditar que prescribió el crédito y a la parte acreedora su excepción de que no es cierto que existe prescripción porque sí se efectuaron pagos en el periodo que adujo el deudor, no siendo suficiente que tal aseveración se pretenda constatar con la sola exhibición del estado de cuenta certificado por contador, aduciendo que en tal documento se plasman los pagos que efectuó el deudor y las fechas en que se realizaron.

116. Ello, pues como se prevé en el artículo 1,195 del Código de Comercio, el que la institución crediticia niegue que ha operado la prescripción y por tanto no está obligado a probarlo; no obstante, en el caso su negación envuelve una afirmación expresa del hecho, a saber, que tal prescripción no puede suscitarse porque a su decir, afirma que el deudor efectuó pagos en el periodo que se adujo operó la prescripción.

117. En consecuencia, en el caso opera la excepción prevista en el artículo 1,195 citado relativa a que el que niega no está obligado a probar, salvo el caso en que su negación envuelva afirmación expresa de un hecho; máxime que es la institución crediticia quien cuenta con los documentos con los cuales se puede comprobar si el deudor efectuó o no los pagos al adeudo; de considerar lo contrario se dejaría en estado de indefensión al deudor quien no tendría posibilidad de comprobar que no llevó a cabo los pagos relativos.

118. Robustece lo antes razonado, las tesis de las otrora Cuarta y Tercera Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros y textos siguientes:



"RENTAS, PAGO DE LAS. (PRUEBAS EN MATERIA MERCANTIL). El artículo 1194 del Código de Comercio establece: que el que afirma está obligado a probar, y el artículo 1195 del mismo ordenamiento, dispone que el que niega no está obligado a probar, sino en el caso de que su negación envuelva la afirmación expresa de un hecho. Por tanto, no es admisible jurídicamente que se imponga al arrendador la carga de la prueba respecto a que el inquilino no le cubrió las rentas reclamadas, por tratarse de un hecho negativo que no envuelve la afirmación expresa de otro hecho."¹²

"ACCIÓN FUNDADA EN UN HECHO NEGATIVO. CARGA DE LA PRUEBA DE LA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE COAHUILA). Cuando el fundamento de la acción de nulidad es un hecho negativo, no puede recaer la carga de la prueba en la parte demandante, puesto que no puede acreditar que no se ha efectuado determinado contrato."¹³

119. En atención a lo expuesto, se considera, que no obstante que el contrato de crédito y el estado de cuenta certificado por contador en forma conjunta conforman un título ejecutivo de acuerdo al artículo 68 de la Ley de Instituciones de Crédito, mismo en el que se comprenden los requisitos que deben contener el citado estado de cuenta, entre ellos, los pagos que el deudor efectuó, precisando la fecha de cada pago, asimismo prevé que hará fe en juicio, salvo prueba en contrario, con lo cual se otorga a favor de la parte deudora el beneficio de aportar las pruebas que considere pertinentes; sin embargo, tratándose de la denuncia de prescripción de la acción, tal prerrogativa no es suficiente, toda vez que la información contenida en el estado de cuenta certificado por contador no colma el extremo de comprobar que con lo ahí plasmado pueda desmentirse el decir del deudor referente a que en el periodo relativo no efectuó pagos al crédito.

120. Es así, pues si bien el artículo 1,195 del Código de Comercio prevé que si el acreedor niega que operó la prescripción, no está obligado a probarlo, siempre y cuando su negación no envuelva una afirmación expresa del hecho.

¹² Con datos de identificación: Época: Quinta Época. Registro digital: 342737. Instancia: Tercera Sala. Tesis aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo CIX, materia civil, página 2619.

¹³ Con datos de identificación: Época: Sexta Época. Registro digital: 272172. Instancia: Tercera Sala. Tesis aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen XIX, Cuarta Parte, materia civil, tesis, página 12.



121. Luego entonces, en aras de no violentar los derechos de equidad procesal e igualdad de las partes en perjuicio de la parte deudora, lo procedente es que a la institución crediticia corresponda la carga de la prueba tratándose de reclamos de prescripción de la acción y que sea quien aporte la documentación idónea para constatar si el deudor efectuó o no pagos al crédito en el periodo correspondiente para la interrupción de la prescripción.

122. Máxime que es dicha institución crediticia quien tiene en su poder la documentación que sustenta lo plasmado en el estado de cuenta certificado por contador.

123. En tanto que, cuando el deudor asevere que no realizó los pagos del crédito, no es suficiente lo plasmado en el estado de cuenta certificado por contador, pues si bien en tal documento se contiene la relación de pagos que se efectuaron respecto al crédito y las fechas en que se llevaron a cabo, se requiere la documentación que soporte lo ahí plasmado y quien genera justamente tales documentos es la institución crediticia, dependiendo de lo pactado en el contrato respectivo en lo referente a la forma en que se efectuarían los pagos, entre otros, pudo pactarse que se llevaría a cabo a través de depósito o transferencia a determinada cuenta bancaria o en efectivo, por citar algunos.

124. Cabe señalar, que respecto a la necesidad de otras diversas probanzas para sustentar la negación del deudor de haber realizado ciertos actos, para el caso en estudio, de haber efectuado diversos pagos al crédito relativo, esta Primera Sala efectuó pronunciamiento en la contradicción de tesis 128/2018,¹⁴ en la que si bien se atendió a la negativa del cuentahabiente de haber hecho cargos a su cuenta derivados de diversas compras efectuadas en un establecimiento comercial, utilizándose como medio de pago una tarjeta bancaria con chip; sin embargo, por analogía podría ser aplicable al presente asunto. En la citada contradicción de tesis se adujo lo siguiente:

¹⁴ Resuelta por esta Primera Sala en sesión de nueve de enero de dos mil diecinueve por unanimidad de cuatro votos. De la citada contradicción de tesis derivó la jurisprudencia 1a./J. 16/2019 (10a.), de título y subtítulo: "NULIDAD DE PAGARÉ (VOUCHER). CARGA DE LA PRUEBA DE LAS OPERACIONES EFECTUADAS MEDIANTE EL USO DE TARJETA BANCARIA AUTORIZADAS A TRAVÉS DE LA DIGITACIÓN DEL NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN PERSONAL (NIP) EN DISPOSITIVOS DENOMINADOS "TERMINAL PUNTO DE VENTA."



"... La carga probatoria en el Código de Comercio en tratándose de actos autorizados por firma electrónica.

"...

"... conviene destacar que la situación fáctica que aduce el cuentahabiente y que puso a consideración de la potestad jurisdiccional es la siguiente: un particular desconoce los cargos hechos a su cuenta derivados de diversas compras efectuadas en un establecimiento comercial, siendo que como medio de pago se utilizó una tarjeta bancaria con chip, que para efectos de autorización ingresó una firma electrónica (NIP), emitiéndose los *vouchers* en los que se observó la leyenda: '*NIP verificada o PIN verified*'.

"...

"En ese sentido, si la problemática que tuvieron que afrontar los Tribunales Colegiados contendientes se traduce en que, la parte actora con el carácter de usuario de servicios bancarios, adujo no haber realizado las compras por medio de tarjeta de crédito, por los cuales la institución financiera realizó los cargos y, con base en ello, reclamó la nulidad de los *vouchers* en los que consta que tecleó su NIP; entonces, en un primer acercamiento podría concluirse que, con base en el artículo 1196 del Código de Comercio, la carga de la prueba le correspondería al usuario, en tanto que el destinatario –de conformidad con el artículo 90 Bis del Código de Comercio– tiene a su favor la presunción legal de tener como emisario y actuar en consecuencia cuando se haya aplicado el método de identificación acordado, que en este caso fue el uso de la tarjeta bancaria al cual se encuentra integrado un chip con el número de identificación asociado, que una vez tecleado fue verificado por la institución bancaria dando como resultado que en *voucher* se insertara la leyenda: '*NIP verificada o PIN verified*'.

"Bajo la lógica anterior, sería dable concluir que –como lo establece el artículo 1196 del Código de Comercio–, en este tipo de asuntos el usuario tendría la carga probatoria, pues aunque niega haber digitado el NIP, la institución financiera tiene a su favor la presunción legal contenida en el precepto 90 Bis del Código de Comercio. Aunado a que, la institución financiera de acuerdo con el artículo 1298-A transcrito, puede ofrecer como medio de prueba el mensaje de datos, y



su valoración probatoria dependerá de la fiabilidad del método ocupado para generarlo.

"...

"Cuando la presunción es creada por el legislador, en tratándose de las *iuris tantum*—como la otorgada a la institución financiera— se considera provisoriamente cierto el hecho mientras no se suministre prueba en contrario. En ese sentido, tales presunciones permiten probar en contrario del hecho presumido.

"Sin embargo, si bien el hecho presumido por la ley debe ser aceptado por el Juez y por todo el mundo como cierto, sin necesidad de que esté probado (mientras no se demuestre lo contrario), en cambio el hecho del cual se presume aquél y que le sirve de antecedente, sí necesita de mayores elementos de convicción para que el Juez lo considere cierto y pueda aplicar esa presunción.

"En ese sentido, las presunciones legales *iuris tantum* eliminan el hecho presumido del presupuesto fáctico para la producción de los efectos jurídicos perseguidos por quien las invoca e imponen a la otra parte la carga de probar el hecho contrario o la inexistencia del primero.

"De allí que, si bien el artículo 1196 del Código de Comercio establece que el que niega está obligado a probar cuando su contraparte tiene una presunción legal a su favor, siendo que en el caso el destinatario del mensaje cuenta con las presunciones establecidas en el artículo 90 Bis del mismo código; lo cierto es que el hecho del cual se presume aquél y que le sirve de antecedente, sí necesita la plena prueba para que el Juez lo considere cierto y pueda aplicar esa presunción ...

"Motivo por el cual, previamente a que se le arroje la carga de la prueba al usuario que niega haber firmado electrónicamente el *voucher*, la institución financiera tiene que probar que el método de identificación acordado con el emisor se aplicó de manera correcta. Máxime si se toma en cuenta la diferencia sustancial entre la creación de la firma electrónica ante la institución financiera, la cual se hace con el propósito de utilizarla para realizar diversos actos, con la creación de un mensaje de datos al cual deberá consignarse la firma electrónica (NIP),



que sirve para identificar al firmante en relación con el mensaje de datos e indicar que aprueba la información contenida en el mensaje de datos.

"...

"Con base en las premisas reseñadas se concluye que si bien, de conformidad con el artículo 1196 del Código de Comercio la carga de la prueba corresponde a quien niega cuando existe una presunción legal a favor de su coligante, siendo que en ese caso el artículo 90 Bis del Código de Comercio prevé diversas presunciones a favor de la institución financiera; lo cierto es que el hecho del cual se presume aquél y que le sirve de antecedente, sí necesita de mayores elementos probatorios para que el Juez lo considere cierto y pueda aplicar esa presunción.

"...

"Por lo tanto, cuando el cuentahabiente niegue haber realizado los pagos que originaron los cargos cuya cancelación demandó, entonces es la institución bancaria la que tiene la obligación de aportar las pruebas pertinentes con las que se acredite que fue el propio usuario quien realizó los mismos, es decir, que fue el emisor de la autorización mediante la firma electrónica; pues no debe perderse de vista que son las instituciones bancarias prestadoras del servicio las que se encuentran en una posición dominante en la relación de consumo, por lo que están obligadas a garantizar la seguridad en todas las operaciones que se lleven a cabo con motivo de los contratos celebrados con sus clientes, pues son ellas las que cuentan con dispositivos y mecanismos que facilitan la aportación de pruebas, al ser las encargadas de la implementación de las medidas de seguridad a efecto de poder verificar no sólo los montos de las disposiciones o los cargos, sino la utilización de la tarjeta que cuenta con mecanismo CHIP y del número de identificación personal de los usuarios. ..."

125. En atención a lo determinado en la contradicción de tesis en cita, aplicado al presente caso, se considera que cuando la parte deudora niegue haber realizado los pagos del crédito por el periodo relativo, corresponde a la institución crediticia aportar la documentación que obra en su poder y que sea la pertinente para acreditar que la parte deudora sí efectuó los pagos que se niegan.



126. Se concluye entonces, que la respuesta al cuestionamiento materia de la presente contradicción de tesis es en el sentido de que los estados de cuenta certificados por contador no tienen el alcance probatorio para interrumpir la prescripción de la acción.

127. Corolario a lo expuesto, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, en términos de los artículos 216, párrafo segundo, 217 y 225 de la Ley de Amparo, el criterio que sustenta esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a continuación:

PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN. PARA SU INTERRUPCIÓN, NO TIENEN ALCANCE PROBATORIO LOS ESTADOS DE CUENTA CERTIFICADOS POR CONTADOR.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes conocieron de diversos amparos directos y sostuvieron criterios distintos, pues mientras uno consideró que los estados de cuenta certificados por contador sí tienen el alcance probatorio para interrumpir la prescripción de la acción, para el otro órgano federal, los citados estados de cuenta certificados no son suficientes para tal fin, toda vez que sólo aluden al caso en que se va a probar el saldo, mas no sirven para demostrar el pago como medio de interrumpir la prescripción.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que los estados de cuenta certificados por contador no tienen alcance probatorio para la interrupción de la prescripción de la acción.

Justificación: No obstante que el contrato de crédito y el estado de cuenta certificado por contador en forma conjunta conforman un título ejecutivo de acuerdo con el artículo 68 de la Ley de Instituciones de Crédito, mismo en el que se comprenden los requisitos que debe contener el citado estado de cuenta, entre ellos, los pagos que el deudor efectuó, precisando la fecha de cada pago, asimismo prevé que hará fe en juicio, salvo prueba en contrario, con lo cual se otorga a favor de la parte deudora la prerrogativa de aportar las pruebas que considere pertinentes; sin embargo, tratándose de la denuncia de prescripción de la acción, tal prerrogativa no es suficiente, toda vez que la información contenida en el estado de cuenta certificado por contador no colma el extremo de



comprobar que con lo ahí plasmado pueda desmentirse el decir del deudor referente a que en el periodo relativo no efectuó pagos al crédito. Lo anterior es así, pues si bien el artículo 1195 del Código de Comercio prevé que si el acreedor niega que operó la prescripción no está obligado a probarlo, siempre y cuando su negación no envuelva una afirmación expresa del hecho, entonces, en aras de no violentar los derechos de equidad procesal e igualdad de las partes en perjuicio de la parte deudora, lo procedente es que a la institución crediticia corresponda la carga de la prueba tratándose de reclamos de prescripción de la acción y que sea quien aporte la documentación idónea para constatar si el deudor efectuó o no pagos al crédito en el periodo correspondiente para la interrupción de la prescripción; máxime que dicha institución crediticia es quien tiene en su poder la documentación que sustenta lo plasmado en el estado de cuenta certificado por contador.¹⁵

VII. DECISIÓN

128. En suma, se concluye que respecto del cuestionamiento relativo a **si los estados de cuenta certificados por contador tienen el alcance probatorio para interrumpir la prescripción de la acción**, sí existe contradicción de tesis entre los criterios denunciados, en consecuencia debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio que sustenta esta Primera Sala.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere, en los términos del apartado sexto de esta ejecutoria.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala, en los términos de la tesis redactada en el apartado sexto 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.

¹⁵ Tesis jurisprudencial aprobada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión privada de veintiséis de enero de dos mil veintidós, a la cual se le otorgó el número 5/2022 (11a.).



Notifíquese; 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 Ministras y Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, en contra del emitido por el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó su derecho a formular voto particular.

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

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 16/2019 (10a.) y 1a./J. 3/2018 (10a.), y aisladas 1a. VI/2017 (10a.) y 1a. LXI/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación de los viernes 24 de mayo de 2019 a las 10:29 horas, 19 de enero de 2018 a las 10:20 horas, 6 de enero de 2017 a las 10:07 horas y 11 de marzo de 2016 a las 10:10 horas, así como en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libros 66, Tomo II, mayo de 2019, página 1228; 50, Tomo I, enero de 2018, página 139; 38, Tomo I, enero de 2017, página 384 y 28, Tomo I, marzo de 2016, página 985, con números de registro digital: 2019919, 2015997, 2013370 y 2011233, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 5/2016 (10a.) y aislada I.8o.C.72 C (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 8 de julio de 2016 a las 10:15 horas y 10 de mayo de 2019 a las 10:15 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 18 de marzo de 2022 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la contradicción de tesis 470/2019.

Postura esencial del voto: En mi opinión, no puede sostenerse a un mismo tiempo que la información contenida en el estado de cuenta certificado por contador público (junto con el contrato de crédito) hace prueba plena para demostrar el saldo adeudado, pero no es útil para acreditar las fechas de pago, pues desde mi punto de vista, ambos aspectos tienen una misma fuente de certeza.

1. En sesión virtual de dos de junio de dos mil veintiuno, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por mayoría de cuatro votos¹ el asunto citado al rubro, en el sentido de declarar existente la contradicción de tesis.

Razones de la resolución mayoritaria.

2. La mayoría de los Ministros y Ministras integrantes de esta Primera Sala consideró que sí existe la contradicción de tesis denunciada y que, en atención al artículo 68 de la Ley de Instituciones de Crédito, el contrato de crédito y el estado de cuenta certificado por contador en forma conjunta conforman un título ejecutivo y hará fe en juicio, salvo prueba en contrario; pero que, tratándose de la denuncia de prescripción de la acción cambiaria directa, tal prerrogativa no es suficiente, toda vez que la información contenida en el estado de cuenta certificado por contador no colma el extremo de comprobar que con lo ahí plasmado pueda desmentirse el decir del deudor referente a que en el periodo relativo no efectuó pagos al crédito.
3. Así, la mayoría concluyó que, ante la negativa del deudor, corresponde a la institución crediticia la carga de la prueba tratándose de reclamos de prescripción de la acción cambiaria directa y que ésta sea quien aporte la documentación idónea para constatar si el deudor efectuó o no pagos al crédito en el periodo correspondiente para la interrupción de la prescripción; pues es dicha institución quien tiene en su poder la información que sustenta el contenido del estado de cuenta certificado.

Razones del disenso.

4. Si bien estoy de acuerdo con la existencia de la contradicción, respetuosamente no comparto la conclusión alcanzada consistente en que los estados de

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



cuenta bancarios certificados por contador carecen de todo valor probatorio para interrumpir la prescripción de la acción cambiaria directa.

5. Los artículos 25 de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo,² y 68 de la Ley de Instituciones de Crédito,³ de contenido casi idéntico, establecen que tendrá el carácter de título ejecutivo la "unión" del contrato o la póliza en el que las instituciones de crédito hagan constar los créditos que otorguen con un estado de cuenta certificado por contador público; y que este último estado de cuenta hará fe, **salvo prueba en contrario**, en los juicios respectivos para la **fijación de los saldos** resultantes a cargo de los acreditados o de los mutuatrios.
6. Ahora bien, esto último, para mí, cobra especial relevancia para el tema que ahora se analiza (determinar si la información contenida en los estados de cuenta bancarios certificados por contador público tiene el alcance probatorio para demostrar la interrupción de la prescripción de la acción cambiaria directa), pues nuestro legislador democráticamente electo no desconoció que, en la emisión de esas certificaciones, los contadores públicos habrían de calcular los saldos deudores, a partir de la información contable de la institución acreedora y fue a partir de ello que concedió la vía ejecutiva para exigir su pago.

² **Artículo 25.** Los contratos o los documentos en los que, en su caso, se hagan constar los créditos o préstamos que otorguen las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, junto con los estados de cuenta certificados por el contador facultado por la Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo acreedora, serán títulos ejecutivos, sin necesidad de reconocimiento de firma ni de otro requisito.

"El estado de cuenta certificado por el contador a que se refiere este artículo, hará fe, **salvo prueba en contrario**, en los juicios respectivos para la fijación de los saldos resultantes a cargo de los deudores."

³ **Artículo 68.** Los contratos o las pólizas en los que, en su caso, se hagan constar los créditos que otorguen las instituciones de crédito, junto con los estados de cuenta certificados por el contador facultado por la institución de crédito acreedora, serán títulos ejecutivos, sin necesidad de reconocimiento de firma ni de otro requisito.

"El estado de cuenta certificado por el contador a que se refiere este artículo, hará fe, **salvo prueba en contrario**, en los juicios respectivos para la fijación de los saldos resultantes a cargo de los acreditados o de los mutuatrios.

"El estado de cuenta certificado antes citado deberá contener nombre del acreditado; fecha del contrato; notario y número de escritura, en su caso; importe del crédito concedido; capital dispuesto; fecha hasta la que se calculó el adeudo; capital y demás obligaciones de pago vencidas a la fecha del corte; las disposiciones subsecuentes que se hicieron del crédito, en su caso; tasas de intereses ordinarios que aplicaron por cada periodo; pagos hechos sobre los intereses, especificando las tasas aplicadas de intereses y las amortizaciones hechas al capital; intereses moratorios aplicados y tasa aplicable por intereses moratorios."



7. Es en ese tenor que, estimo, podría ser contradictorio aseverar que los estados de cuenta certificados por contador sí den fe, salvo prueba en contrario del saldo deudor, pero no así de las fechas en las que se hicieron abonos al crédito; pues al final el cálculo de los saldos implica, tanto los montos de los pagos realizados como de las fechas en que fueron realizados.
8. Por otra parte, me parece importante considerar que, aun cuando las certificaciones y el contrato de crédito son prueba preconstituida, el legislador dejó abierta la posibilidad de que los deudores controviertan los estados de cuenta certificados, pudiendo aquellos objetar el monto de los pagos, la fecha en que fueron realizados mediante las pruebas que estimen pertinentes, por ejemplo, la inspección judicial sobre la contabilidad del acreedor.
9. Al tenor de lo expuesto, desde mi punto de vista y contrario a lo considerado en el proyecto, las fechas de los pagos de los que se hagan mención en los estados de cuenta certificados por contador sí son aptas para interrumpir la prescripción de la acción cambiaria directa; siempre y cuando los deudores no logren desvirtuar la información contenida en los estados de cuenta certificados.
10. Por las razones anteriores, con el respeto de siempre, voté en contra de la decisión alcanzada en este asunto y emito el presente voto a fin de dejar constancia de mis motivos.

Este voto se publicó el viernes 18 de marzo de 2022 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN. PARA SU INTERRUPCIÓN, NO TIENEN ALCANCE PROBATORIO LOS ESTADOS DE CUENTA CERTIFICADOS POR CONTADOR.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes conocieron de diversos amparos directos y sostuvieron criterios distintos, pues mientras uno consideró que los estados de cuenta certificados por contador sí tienen el alcance probatorio para interrumpir la prescripción de la acción, para el otro órgano federal, los citados estados de cuenta certificados no son suficientes para tal fin, toda vez que sólo aluden al caso en que se va a probar el saldo, mas no sirven para demostrar el pago como medio de interrumpir la prescripción.



Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que los estados de cuenta certificados por contador no tienen alcance probatorio para la interrupción de la prescripción de la acción.

Justificación: No obstante que el contrato de crédito y el estado de cuenta certificado por contador en forma conjunta conforman un título ejecutivo de acuerdo con el artículo 68 de la Ley de Instituciones de Crédito, mismo en el que se comprenden los requisitos que debe contener el citado estado de cuenta, entre ellos, los pagos que el deudor efectuó, precisando la fecha de cada pago, asimismo prevé que hará fe en juicio, salvo prueba en contrario, con lo cual se otorga a favor de la parte deudora la prerrogativa de aportar las pruebas que considere pertinentes; sin embargo, tratándose de la denuncia de prescripción de la acción, tal prerrogativa no es suficiente, toda vez que la información contenida en el estado de cuenta certificado por contador no colma el extremo de comprobar que con lo ahí plasmado pueda desmentirse el decir del deudor referente a que en el periodo relativo no efectuó pagos al crédito. Lo anterior es así, pues si bien el artículo 1195 del Código de Comercio prevé que si el acreedor niega que operó la prescripción no está obligado a probarlo, siempre y cuando su negación no envuelva una afirmación expresa del hecho, entonces, en aras de no violentar los derechos de equidad procesal e igualdad de las partes en perjuicio de la parte deudora, lo procedente es que a la institución crediticia corresponda la carga de la prueba tratándose de reclamos de prescripción de la acción y que sea quien aporte la documentación idónea para constatar si el deudor efectuó o no pagos al crédito en el periodo correspondiente para la interrupción de la prescripción; máxime que dicha institución crediticia es quien tiene en su poder la documentación que sustenta lo plasmado en el estado de cuenta certificado por contador.

1a./J. 5/2022 (11a.)

Contradicción de tesis 470/2019. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, y el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 2 de junio 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. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Ana María García Pineda.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, al resolver el amparo directo 186/2019 (cuaderno auxiliar 546/2019), en el que consideró que del artículo 68 de la Ley de Instituciones de Crédito se aprecia que el legislador previó una presunción legal en relación con la veracidad de la certificación contable formulada por la o el contador facultado por la institución acreedora; presunción que no es violatoria del derecho a la igualdad procesal, pues queda expedita para la contraparte la posibilidad de que la certificación indicada sea falsa, que son inexactos los datos contenidos en ésta o que la persona que la realizó carece de facultades para efectuarla; de esta forma, no se limita ni restringe la oportunidad de la parte supuestamente deudora de impugnar y, en su caso, demostrar los extremos de su pretensión; de ahí que lo afirmado por la Primera Sala de que el deudor debe desvirtuar la información contenida en el estado de cuenta, incluyendo los pagos efectuados, equivale a sostener que dicha información hace fe en juicio en su totalidad y no solamente el saldo relativo, y

El Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 433/2018, el cual dio origen a la tesis aislada I.8o.C.72 C (10a.), de título y subtítulo: "ESTADO DE CUENTA BANCARIO CERTIFICADO POR EL CONTADOR. NO ES APTO PARA INTERRUMPIR LA PRESCRIPCIÓN.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 66, mayo de 2019, Tomo III, página 2573, con número de registro digital: 2019821.

Tesis de jurisprudencia 5/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintiséis de enero de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de marzo de 2022 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 22 de marzo de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



SUPLENCIA EN AUSENCIA DE LA QUEJA EN AMPARO PENAL. CUANDO EL QUEJOSO ES EL INculpADO, OPERA TAMBIÉN RESPECTO DE CUESTIONES DE PROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 248/2018. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEXTO CIRCUITO. 25 DE NOVIEMBRE DE 2020. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. DISIDENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN DEJARÁ SU PROYECTO ORIGINAL COMO VOTO PARTICULAR. PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: JEANNETTE VELÁZQUEZ DE LA PAZ.

III. COMPETENCIA

8. 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, párrafo segundo, de la Constitución Federal, 226, fracción II, de la Ley de Amparo, y 86, segundo párrafo, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con los puntos primero, segundo, fracción VII, parte final, y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en atención a que se trata de una contradicción suscitada entre criterios sustentados por Tribunales Colegiados de distintos circuitos y derivados de asuntos en materia penal, sin que se advierta la necesidad de la intervención del Tribunal Pleno.

IV. LEGITIMACIÓN

9. La denuncia de la posible contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente, pues fue realizada por un integrante de un



Tribunal Colegiado de Circuito contendiente, como lo es el Magistrado presidente del Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito.

V. CRITERIOS CONTENDIENTES

10. Con la finalidad de establecer y determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada y, en su caso, poder establecer el criterio que debe predominar, se estima conveniente precisar el origen de los asuntos en que se emitieron los criterios contendientes:

I. Criterio del Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el amparo penal en revisión 117/2018.

11. **Antecedentes.** Ante el Juez Sexto de Distrito en el Estado de Baja California, con sede en Mexicali, el quejoso promovió amparo indirecto contra el Juez Primero de lo Penal y el agente del Ministerio Público de la Agencia de Antisecuestros, ambos del Estado de Baja California, con sede en Mexicali, a quienes reclamó el auto de formal prisión dictado el dieciséis de julio de dos mil ocho dentro de la causa penal ***** , por el delito de delincuencia organizada.

12. La demanda se admitió y se registró con el número 687/2017. El 26 de febrero de 2018 el Juez de amparo dictó sentencia en la que sobreseyó en el juicio respecto del agente del Ministerio Público de la Agencia de Antisecuestros por inexistencia de dicha autoridad, y negó el amparo en relación con el auto de formal prisión reclamado a la autoridad jurisdiccional.

13. Inconforme con esa decisión, el quejoso interpuso recurso de revisión, el cual se registró con el número 177/2018, del índice del Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, órgano que resolvió en sesión de 7 de junio de 2018 dejar firme el sobreseimiento, por falta de impugnación del recurrente, y confirmar la negativa de amparo contra el auto de formal prisión.

14. **Criterio en contienda.** Para sostener la decisión de dejar firme el sobreseimiento, el Tribunal Colegiado refirió, en síntesis, que en el contexto del principio de instancia de parte agraviada, si en el recurso de revisión el promo-



vente sólo combate una parte de la resolución pronunciada por el juzgador de amparo, el tribunal no debe emprender un análisis oficioso de aquella otra que no fue impugnada.

15. También aludió a que la Primera Sala de este Alto Tribunal, al resolver el amparo directo en revisión 561/2015, consideró que no obstante estar en presencia de un asunto de naturaleza penal, no operaba la suplencia de la deficiencia de la queja que prevé el artículo 79, fracción II, inciso a), de la Ley de Amparo, virtud a que dicha suplencia se ha instaurado para que el juzgador subsane la queja una vez que se haya superado la procedencia de la acción constitucional de amparo o del recurso, y no hasta el extremo de modificar el régimen que ha establecido la Constitución Federal y las leyes respectivas; lo anterior, destacó, con apoyo en las jurisprudencias 1a./J. 50/98, P/J. 7/2006 y 2a./J. 64/2001, de rubros siguientes: "SUPLENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA PENAL, NO IMPLICA EL HACER PROCEDENTE UN RECURSO QUE NO LO ES.", "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO. NO IMPLICA SOSLAYAR CUESTIONES DE PROCEDENCIA DEL JUICIO DE GARANTÍAS." y "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA."

16. Además, precisó que por regla general, las consideraciones no impugnadas de la sentencia de amparo deben quedarse firmes y, que, en lo que concernía al caso concreto, la Segunda Sala de este Alto Tribunal ha considerado que es improcedente la suplencia de la queja si las autoridades responsables niegan la existencia del acto reclamado y no se aporta prueba para demostrarla; esto último de conformidad con la jurisprudencia 422, de rubro: "SUPLENCIA DE LA QUEJA IMPROCEDENTE, SI LAS AUTORIDADES RESPONSABLES NIEGAN LA EXISTENCIA DEL ACTO RECLAMADO Y NO SE APORTA PRUEBA PARA DEMOSTRARLA."⁷

⁷ Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo VI, Materia Común, jurisprudencia SCJN, página 361, con número de registro digital: 917956, de texto: "Si la sentencia en recurso, tomando en cuenta que las autoridades responsables negaron los actos que se les atribuyen, sin que se rindiera prueba en contrario, sobreseyó el amparo por inexistencia de los actos reclamados, es inexacto que el Juez de Distrito del conocimiento hubiera debido, en suplencia oficiosa de la queja, exigir que dichas autoridades aportaran las constancias demostrativas de tal inexistencia, no acompañadas a sus informes justificados. En efecto, la inexistencia de los actos reclamados no



17. Sobre esa base, el órgano colegiado estableció que si, en el caso, el recurrente sólo había impugnado la negativa del amparo, sin expresar algún agravio en contra de la determinación de sobreseimiento, era de concluir que en ese aspecto no operaba la suplencia de la deficiencia de la queja que prevé el artículo 79, fracción II, inciso a), de la Ley de Amparo, y las consideraciones que emitió el Juez de amparo para sobreseer en el juicio respecto de la autoridad responsable agente del Ministerio Público de la Agencia de Antisecuestros deberían quedar firmes ante la falta de impugnación de la parte recurrente.

II. Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, al resolver el amparo en revisión 41/2002.

18. **Antecedentes.** El Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Puebla recibió demanda de amparo en la que se señaló como acto reclamado la radicación e integración de la averiguación previa *****, así como la pretendida presentación de los quejosos ante la autoridad ministerial; actos que se reclamaron al agente del Ministerio Público adscrito a la Primera Mesa de Trámite, Turno Matutino y al Coordinador de la Policía Judicial, ambos de Puebla.

19. La demanda de amparo fue admitida y se registró con el número 1550/2001. El 18 de enero de 2018 se emitió sentencia, en la que se sobreseyó en el juicio al considerar que: **i)** la radicación e integración de la averiguación previa eran actos que el Ministerio Público emitía en uso de la facultad persecutoria de los delitos que le es exclusiva por disposición del artículo 21 de la Constitución Federal, respecto de los cuales no es procedente el juicio de amparo según se desprende del artículo 73, fracción XVIII, en relación con el 1o. de la Ley de Amparo –abrogada–; y **ii)** la Policía Judicial del Estado de Puebla negó la existencia del cumplimiento de la presentación de los quejosos dentro de la averiguación previa, sin que la parte quejosa probara lo contrario.

20. Inconformes con esa decisión, los quejosos interpusieron recurso de revisión, el cual se registró con el número 41/2002, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, órgano que resolvió en sesión de 28 de febrero de 2002, confirmar la sentencia recurrida y sobreseer en el juicio.

está sujeta a prueba, dado su carácter negativo, y es a los quejosos a quienes incumbe probar en contrario para desvirtuar la mencionada negativa."



21. **Criterio en contienda.** Los razonamientos que realizó el Tribunal Colegiado, en lo que interesa a la presente contradicción de tesis, consistieron en los siguientes:

22. El Tribunal Colegiado consideró que los agravios formulados para combatir el sobreseimiento decretado respecto de la radicación e integración de la averiguación previa reclamada, resultaron infundados e inatendibles, dado que eran correctas las afirmaciones que para ello expuso el Juzgado de Distrito.

23. Sin embargo, en relación con la determinación de sobreseimiento respecto del acto reclamado consistente en el cumplimiento de una orden de presentación dentro de la averiguación previa, señaló que a pesar de que la parte inconforme no formuló agravio, el órgano colegiado debía analizar de oficio si esa determinación afectaba o no a los inculpadados, a favor de los cuales procede la suplencia de la queja en términos del artículo 76 BIS, fracción II, de la Ley de Amparo abrogada.

24. Luego, al realizar el análisis de oficio, el órgano colegiado señaló que el director de la Policía Judicial del Estado de Puebla al rendir su informe justificado, negó el acto que se le reclamó y que corrió a cargo del quejoso demostrar lo contrario, sin haberlo efectuado; además, expuso que de la copia certificada de la totalidad de las constancias de la averiguación previa que el agente del Ministerio Público exhibió, no se desprendía que dicha autoridad hubiere emitido un mandamiento de presentación en contra de los quejosos, de ahí que estimó correcto el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito por inexistencia del acto reclamado.

25. Con el mismo criterio sobre la forma en que opera la suplencia de la queja en materia penal, el Tribunal Colegiado del conocimiento resolvió los diversos amparos en revisión 163/2000, 276/2001, 451/2001, 442/2001, que dieron origen a la tesis de jurisprudencia VI.1o.P J/29,⁸ que establece lo siguiente:

⁸ Jurisprudencia VI.1o.P J/29, Novena Época, número de registro digital: 187072, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, abril de 2002, jurisprudencia (Penal), página 1184.



"SOBRESEIMIENTO EN EL AMPARO INDIRECTO. DEBE ESTUDIARSE DE OFICIO CUANDO EL RECURRENTE SEA EL INCULPADO, AUN CUANDO NO SE FORMULEN AGRAVIOS EN CONTRA DEL MISMO. Si en la sentencia recurrida por el quejoso se sobresee y niega el amparo, y el recurrente no formula agravios en el recurso de revisión contra el sobreseimiento decretado, el estudio de éste debe hacerse de oficio, pues ese sobreseimiento puede afectar al inculpado, a favor del cual procede la suplencia de la queja, en términos del artículo 76 bis, fracción II, de la Ley de Amparo."

VI. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

26. Sentada la exposición de las ejecutorias materia de análisis, debe determinarse a continuación si existe o no la contradicción de tesis denunciada.

27. Para dilucidar lo anterior, debe analizarse si los Tribunales Colegiados contendientes al resolver los asuntos que son materia de la denuncia, sostuvieron tesis contradictorias, entendiéndose por tesis el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, pues lo que configura la existencia de una contradicción, es que dos o más órganos jurisdiccionales terminales del mismo rango, adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho o sobre un problema jurídico central, independientemente de que las cuestiones fácticas que rodean los casos que generan esos criterios no sean iguales, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes y pueden ser sólo adyacentes.

28. Lo anterior, con la finalidad de proporcionar certidumbre en las decisiones judiciales y dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional. Para determinar si existe la contradicción de tesis, conviene atender a las consideraciones y razonamientos contenidos en las ejecutorias de los Tribunales Colegiados contendientes que fueron referidas en el apartado anterior.

29. Así, de acuerdo con lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de treinta de abril de dos mil nueve, una nueva forma de aproximarse a los problemas que se plantean en este tipo



de asuntos debe radicar en la necesidad de unificar criterios y no en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por las Salas de esta Suprema Corte. Por ello, para comprobar que una contradicción de tesis es procedente, se requiere determinar si existe una necesidad de unificación; es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación más que en el producto del mismo.

30. En otras palabras, para resolver si existe o no una contradicción de tesis será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –y no tanto los resultados que ellos arrojen–, con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos– aunque legales. 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, entonces es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

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

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

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

31. Al respecto, es aplicable la jurisprudencia del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, de rubro y texto que a continuación se reproducen:



"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su



existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."⁹

32. Expuesto lo anterior, esta Primera Sala considera que en el caso concreto se cumplieron a cabalidad las referidas condiciones para la existencia de la contradicción.

33. En primer lugar, del análisis de los criterios contendientes es posible desprender que los Tribunales Colegiados involucrados en el presente asunto realizaron un ejercicio interpretativo para resolver los casos sujetos a su jurisdicción y, asimismo, emitieron respectivas sentencias en las que plasmaron los argumentos que consideraron pertinentes para sostener su decisión.

34. Por otra parte, ambos Tribunales Colegiados resolvieron respectivos casos en los que se pronunciaron en relación con un mismo punto de estudio: determinar si en un recurso de revisión en amparo penal interpuesto por el inculcado, debe suplirse la queja, aun ante la ausencia de agravio, respecto de cuestiones de procedencia y/o de sobreseimiento, si se advierte que el sobreseimiento fue indebido.

35. Por último, esta Primera Sala advierte que las consideraciones expresadas por los Tribunales Colegiados involucrados para resolver el problema jurídico precisado en el apartado anterior, resultan contradictorias.

⁹ Tesis P./J. 72/2010, Instancia: Pleno; número de registro digital: 164120; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.



36. Es así, porque mientras el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito sostuvo que el sobreseimiento en el juicio de amparo sólo debe estudiarse en el recurso de revisión si es impugnado por la parte recurrente, y precisó que, aun tratándose de la materia penal, la suplencia de la queja no llega al extremo de subsanar la falta de agravio del recurrente, y opera únicamente una vez superada la procedencia del juicio (o del recurso) por lo que el Tribunal Colegiado no está obligado a realizar su análisis de oficio.

37. En cambio, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, en idéntico supuesto, afirmó que el sobreseimiento en el juicio de amparo sí es de estudio oficioso por parte del Tribunal Colegiado que conoce del recurso de revisión, a efecto de determinar si afecta o no al quejoso (inculpado), ya que en su favor procede la suplencia de la queja.

38. De suerte que, con base en lo detallado anteriormente, esta Primera Sala considera que también se acredita el *tercer requisito* para que se actualice una contradicción de tesis, pues los argumentos en contradicción dan lugar a la formulación de un cuestionamiento genuino respecto a la manera de abordar los diferendos interpretativos, consistente en tener como **punto de contradicción** si: ¿el sobreseimiento decretado en un juicio de amparo promovido por el inculpado puede estudiarse en suplencia de la queja en el recurso de revisión, incluso, ante la ausencia de agravio?

39. No es obstáculo para la existencia de la contradicción, el que la tesis emitida por uno de los Tribunales Colegiados contendientes no constituya jurisprudencia debidamente integrada, pues tal circunstancia no es requisito indispensable para proceder a su análisis y establecer si existe la contradicción planteada y, en su caso, definir cuál es el criterio que debe prevalecer.

VII. ESTUDIO DE FONDO

40. Esta Primera Sala estima que a fin de determinar el criterio que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia deben puntualizarse de manera preliminar las dos premisas sobre las que se sostiene el punto de contradicción, la primera es: **1) el alcance de la suplencia de la queja una vez superada la procedencia del juicio** (o recurso); y la segunda es: **2) el deber de estudio oficioso**



y la diferencia y/o concurrencia que existe con la institución procesal de la suplencia de queja.

41. También debe aclararse que el análisis y solución del punto de contradicción, se hará conforme a las reglas de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece; a pesar de que las sentencias de amparo que dieron lugar a uno de los criterios en contradicción (el correspondiente al Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito) se dictaron en juicios que iniciaron con la anterior legislación; lo anterior pues, en la parte que interesa, tanto la norma de la Ley anterior como la de la Ley de Amparo vigente, en su fracción III, contienen el mismo supuesto de suplencia de la deficiencia de la queja en materia penal, y, en lo esencial también para los distintos supuestos previstos en las fracciones anteriores de ese precepto.

1. La suplencia de la queja y la procedencia del juicio (o recurso).

42. En efecto, a fin de dilucidar cuál debe ser la interpretación válida que ha de realizarse del artículo 79 de la Ley de Amparo vigente, y con ello resolver cómo debe operar la suplencia de la queja ante sobreseimientos en un juicio de amparo en materia penal, debe aclararse en primer término que, contrario a lo que afirmó el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, no existe criterio de este Alto Tribunal en que se haya negado categóricamente la procedencia de la suplencia de la queja en torno a algún sobreseimiento decretado en la instancia constitucional.

43. Ciertamente, se ha sostenido que dicha institución procesal opera una vez superada la procedencia del juicio (o del recurso), y que la suplencia no alcanza hasta el extremo de modificar el régimen que ha establecido la Constitución Federal y las leyes respectivas. Al respecto se han emitido, destacadamente las jurisprudencias 1a./J. 50/98 y P./J. 7/2006, de rubros: "SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA PENAL, NO IMPLICA EL HACER PROCEDENTE UN RECURSO QUE NO LO ES.", "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO. NO IMPLICA SOSLAYAR CUESTIONES DE PROCEDENCIA DEL JUICIO DE GARANTÍAS."



44. Dichos criterios parten de la premisa de que las causales de improcedencia del juicio de amparo no pueden ser soslayadas en aras de beneficiar al quejoso, aun cuando se trate de materia penal; esto es, no puede ignorarse la extemporaneidad del juicio o del recurso, la cesación de efectos del acto reclamado, la inexistencia de una cuestión de constitucionalidad –para la procedencia del recurso de revisión en amparo directo– y, en general, la existencia de cualquier causal de improcedencia, para hacer procedente un juicio o recurso que no lo es.

45. Sin embargo, ninguno de los citados criterios prohíbe estudiar y subsanar, en su caso, un sobreseimiento en materia penal que resulte contrario a derecho –por ser contrario a alguna jurisprudencia, por haber sido indebidamente valorado el informe justificado, por existir alguna violación procesal en perjuicio del quejoso que haya incidido en la demostración de la causal de improcedencia, etcétera–.

46. Esto es, contrario a lo considerado por el órgano colegiado contendiente, sí existe posibilidad de que el órgano revisor de amparo estudie y, en su caso, enmiende un sobreseimiento indebido por parte del juzgador de amparo, aun ante la ausencia de agravio, y ello no implica, de ninguna manera, darle un alcance indebido a la suplencia de la queja o ignorar la improcedencia del juicio de amparo; sino, precisamente, materializa el deber del órgano revisor de asegurarse de la legalidad de la sentencia de amparo.

47. En ese sentido, cabe precisar, los precedentes de esta Suprema Corte que fueron citados por el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito no resultan aplicables al caso concreto, ni para definir cuál debe ser el criterio prevaleciente en la contienda. Véase.

- En el amparo en revisión 21/2014, la Segunda Sala de este Alto Tribunal razonó, en síntesis, que, en ese caso, los trabajadores recurrentes no hicieron valer agravio alguno en contra de la negativa del amparo, sino simplemente impugnaron el sobreseimiento que se hizo con respecto a ciertas autoridades; así, no era necesario suplir la queja porque no se modificaría el fondo de la sentencia de amparo. Además, señaló que en circunstancias excepcionales sí podía hacerse, en suplencia, un estudio de cuestiones no alegadas.



- En el amparo directo en revisión 561/2015, esta Primera Sala determinó, en síntesis, que, aun cuando el asunto era de naturaleza penal, no era procedente suplir la queja deficiente, porque el recurso resultaba improcedente por extemporaneidad. Razón por la cual, determinó que al no aperturarse el análisis de fondo del recurso, la suplencia de la queja era inaplicable.

- En la contradicción de tesis 229/2015, el Pleno de esta Corte afirmó que es innecesario otorgar vista al quejoso para manifestar lo que a su derecho convenga, cuando en primera instancia no se hubiese sobreseído por inexistencia de actos y el tribunal revisor considere, oficiosamente, la actualización de la causa de sobreseimiento.

48. Como se ve, ninguna de las consideraciones anteriores desconoce la posibilidad de efectuar un estudio oficioso o en suplencia de la queja –con las precisiones que se señalaran más adelante– de un sobreseimiento decretado en el juicio de amparo promovido por la persona inculpada.

49. Y se reitera, dicha posibilidad no pugna tampoco con la prohibición de desconocer causales de improcedencia o de exentar alguna de ellas, así se trate de materia penal.

2. El deber de estudio oficioso y la diferencia con la institución procesal de la suplencia de queja.

50. Ahora bien, una vez establecido que el estudio de un sobreseimiento en el juicio de amparo promovido por la persona inculpada, no implica desconocer o alterar las cuestiones de procedencia; resulta necesario abordar cuáles son las diferencias entre el deber de estudio oficioso de diversas cuestiones en el juicio de amparo y la diferencia y/o concurrencia que existe con la institución procesal de la suplencia de queja.

2.1. Suplencia de queja.

51. La suplencia de la queja tiene dos fundamentos. Respecto del deber de suplir cuando se advierta la aplicación de normas declaradas inconstitucionales, el fundamento es proteger el principio de supremacía constitucional. En



los demás casos, la suplencia de la queja tiene un fundamento claro que está vinculado con la protección del quejoso en los casos en que se afectan derechos humanos de tal importancia y trascendencia para la autonomía personal (penal, menores, laboral, etcétera), que el legislador consideró necesario hacer una excepción que complemente al principio de estricto derecho para evitar que una asistencia jurídica deficiente o una situación especialmente gravosa que dificulte acceder a una asesoría jurídica adecuada (menores de edad, en materia laboral, etcétera) cause graves afectaciones a los derechos de los quejosos. Esto es, la suplencia de la queja, en la mayoría de los casos, es una institución para proteger al quejoso en casos especialmente graves.

52. Esta Suprema Corte se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la naturaleza y alcances de dicha institución procesal; pero resulta de utilidad recuperar las consideraciones de la contradicción de tesis 228/2014,¹⁰ en donde el Pleno abordó de forma sistemática el concepto y las últimas precisiones en torno a dicha figura.

53. En el precedente en cita se define a la suplencia de la queja deficiente, como un principio que informa a las sentencias dictadas en el juicio de amparo, regulado desde el segundo párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución de mil novecientos diecisiete. Y llevado a la Ley de Amparo de mil novecientos treinta y seis, en su artículo 79, en donde se estableció la facultad de los Jueces de suplir el error en la cita del derecho violado, pero sin cambiar los hechos o conceptos de violación expuestos en la demanda.

54. Se recordó que, en la reforma del diecinueve de febrero de mil novecientos cincuenta y uno, la abrogada Ley de Amparo contempló –de manera expresa– la suplencia de la deficiencia de la queja en el artículo 76, en el sentido de que podría suplirse la deficiencia cuando el acto reclamado se fundara en leyes declaradas inconstitucionales por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en materia penal y en favor de la parte obrera.

55. Ese precepto fue interpretado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que el término "podrá" del segundo párrafo del artículo

¹⁰ Resuelta en sesión de veinte de octubre de dos mil dieciséis.



76 de la entonces Ley de Amparo, no indicaba una facultad discrecional, sino implicaba una obligación que debería asumir el juzgador.

56. El cuatro de febrero de mil novecientos sesenta y tres, se agregó, entre otros supuestos, la suplencia de la queja en materia agraria; asimismo, el veinte de mayo de mil novecientos ochenta y seis, se publicó la adición del artículo 76 BIS, regulando con carácter de obligatorio la suplencia de la queja en los juicios de amparo.

57. Además, se precisó, en la Ley de Amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación de dos de abril de dos mil trece, se previó de igual manera el principio constitucional de suplencia de la queja, como una institución de capital importancia dentro de nuestro sistema jurídico, con el fin de impedir la denegación de justicia por razones de carácter meramente técnico-jurídicas.

58. Ahora bien, la actual regulación de dicha institución procesal en la Ley de Amparo se encuentra en el artículo 79, en los siguientes términos:

"Artículo 79. La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes:

"I. En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en normas generales que han sido consideradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Plenos de Circuito. La jurisprudencia de los Plenos de Circuito sólo obligará a suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios a los juzgados y Tribunales del Circuito correspondientes;

"II. En favor de los menores o incapaces, o en aquellos casos en que se afecte el orden y desarrollo de la familia;

"III. En materia penal:

"a) En favor del inculpado o sentenciado; y

"b) En favor del ofendido o víctima en los casos en que tenga el carácter de quejoso o adherente;



"IV. En materia agraria:

"a) En los casos a que se refiere la fracción III del artículo 17 de esta ley; y

"b) En favor de los ejidatarios y comuneros en particular, cuando el acto reclamado afecte sus bienes o derechos agrarios.

"En estos casos deberá suplirse la deficiencia de la queja y la de exposiciones, comparecencias y alegatos, así como en los recursos que los mismos interpongan con motivo de dichos juicios;

"V. En materia laboral, en favor del trabajador, con independencia de que la relación entre empleador y empleado esté regulada por el derecho laboral o por el derecho administrativo;

"VI. En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación evidente de la ley que lo haya dejado sin defensa por afectar los derechos previstos en el artículo 1o. de esta ley. En este caso la suplencia sólo operará en lo que se refiere a la controversia en el amparo, sin poder afectar situaciones procesales resueltas en el procedimiento en el que se dictó la resolución reclamada; y

"VII. En cualquier materia, en favor de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para su defensa en el juicio.

"En los casos de las fracciones I, II, III, IV, V y VII de este artículo la suplencia se dará aún ante la ausencia de conceptos de violación o agravios. En estos casos sólo se expresará en las sentencias cuando la suplencia derive de un beneficio.

"La suplencia de la queja por violaciones procesales o formales sólo podrá operar cuando se advierta que en el acto reclamado no existe algún vicio de fondo."

59. Como ya se destacó, el principio o institución constitucional de la suplencia de queja, obedece a la finalidad de maximizar el acceso a la justicia y



procurar una mejor protección de los derechos de los quejosos; y esto implica atender a las cuestiones sustantivas que subyacen en el juicio de amparo aun frente a la falta de ciertos requisitos formales.

60. Entendido esto así, puede afirmarse que la suplencia de la queja está ligada, por su naturaleza, a las cuestiones efectivamente planteadas en el juicio de amparo, pues, se reitera, busca optimizar la respuesta a las cuestiones planteadas en la controversia ante el órgano jurisdiccional y eliminar los obstáculos que, para ello, podrían tener los demandantes del amparo, supliendo, precisamente, su queja; esto es, atendiendo a su causa de pedir y obviando los errores u omisiones en que pudieran incurrir.

61. Así, la suplencia de queja se diferencia, y complementa en cierto sentido, al principio de estricto derecho que rige, en lo general, en el juicio de amparo, el cual consiste en que los juzgadores de amparo deben analizar la constitucionalidad del acto reclamado atendiendo única y exclusivamente los argumentos planteados en los conceptos de violación o agravios, partiendo de la base de que el quejoso tiene la carga de probar la inconstitucionalidad del acto reclamado.

62. Y es que, por medio de la suplencia de la queja, el juzgador de amparo está facultado para corregir o mejorar, incluso construir, en algunos casos, los argumentos que demuestren la inconstitucionalidad del acto reclamado, cuando advierta que el quejoso obtendrá un beneficio.

63. Por lo anterior, se reitera, la suplencia de la queja está naturalmente, y *en principio*, ligada a las cuestiones sustantivas planteadas en el juicio de amparo, relacionadas con la defensa del demandante del amparo y su posibilidad para mejorar y alcanzar una protección constitucional; y no, en principio, con cuestiones de procedencia u otros prerrequisitos de la acción de amparo, respecto de los cuales sí es posible suplir la queja, pero están ligados *en mayor medida* con la figura de "estudio oficioso" por parte del juzgador de amparo o del órgano revisor.

64. Sin embargo, no debe desconocerse la posibilidad de que, en algunos supuestos –por ejemplo en materia penal o en casos donde se permite la suplencia total incluso ante la falta de expresión de agravios– y en aras de garan-



tizar el acceso a la jurisdicción de amparo, el juzgador y/o el tribunal revisor pueda suplir la deficiencia de la queja en torno a cuestiones procesales no hechas valer por el quejoso o recurrente y que, de ser advertidas y corregidas, puedan asegurarle una mejor tutela de sus derechos humanos.

65. En esos casos, la institución de la suplencia de la queja concurriría con el deber de estudio oficioso en el juicio de amparo; pues, aun cuando ambas figuras tienen distintos fundamentos y finalidades, en dichos casos los tribunales tendrían el deber de estudiar de manera oficiosa las cuestiones de improcedencia y sobreseimiento, y suplir la queja, aun ante la ausencia de agravios en torno a dichas cuestiones.

2.2 Las cuestiones de estudio oficioso en el juicio de amparo.

66. El deber de estudio oficioso de las causales de improcedencia está previsto en el artículo 62 de Ley de Amparo, en los siguientes términos:

"Artículo 62. Las causas de improcedencia se analizarán de oficio por el órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo."

67. Además, la jurisprudencia de esta Suprema Corte ha sostenido que otros determinados temas procesales o sustantivos, resultan de estudio oficioso por parte de los juzgadores; por ejemplo, algunos presupuestos procesales como la vía o el litisconsorcio pasivo necesario, el acto del emplazamiento, y otros de importancia análoga.

68. Los supuestos de estudio oficioso deben ser analizados por los tribunales de amparo, aunque no hubiesen sido cuestionados en las instancias previas, ya que constituyen un prerequisite en el juicio de amparo.

69. El deber de los tribunales de estudiar de oficio las cuestiones de improcedencia tiene un fundamento distinto a la suplencia de la queja, como ya se señaló, que consiste en proteger el interés público de que los juicios de amparo, en tanto juicios constitucionales, se tramiten de manera regular, especialmente en cuanto a su procedencia. Este fundamento no tiene como finalidad proteger al



quejoso, pues los tribunales, tanto en primera instancia como en revisión, tienen el deber de sobreseer en el juicio si advierten una causa de improcedencia oficiosamente, incluso, si ello perjudica al quejoso recurrente.

70. Esta institución tiene reglas especiales bien desarrolladas, tanto en la Ley de Amparo¹¹ como en la jurisprudencia, entre las que destacan, la primera, que las cuestiones no impugnadas en la revisión por la parte afectada, deben quedar firmes.

71. Así, por regla general, en torno a dichas cuestiones de procedencia, rige el principio de instancia de parte agraviada, conforme al cual, las cuestiones no impugnadas ante los tribunales revisores de amparo deben permanecer firmes. Dicha máxima general está plasmada en la jurisprudencia 1a./J. 62/2006,¹² de esta Primera Sala del Alto Tribunal:

¹¹ **Artículo 93.** Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes:

"I. Si quien recurre es el quejoso, examinará, en primer término, los agravios hechos valer en contra del sobreseimiento decretado en la resolución recurrida.

"Si los agravios son fundados, examinará las causales de sobreseimiento invocadas y no estudiadas por el órgano jurisdiccional de amparo de primera instancia, o surgidas con posterioridad a la resolución impugnada;

"II. Si quien recurre es la autoridad responsable o el tercero interesado, examinará, en primer término, los agravios en contra de la omisión o negativa a decretar el sobreseimiento; si son fundados se revocará la resolución recurrida;

"III. Para los efectos de las fracciones I y II, podrá examinar de oficio y, en su caso, decretar la actualización de las causales de improcedencia desestimadas por el juzgador de origen, siempre que los motivos sean diversos a los considerados por el órgano de primera instancia;

"IV. Si encontrare que por acción u omisión se violaron las reglas fundamentales que norman el procedimiento del juicio de amparo, siempre que tales violaciones hayan trascendido al resultado del fallo, revocará la resolución recurrida y mandará reponer el procedimiento;

"V. Si quien recurre es el quejoso, examinará los demás agravios; si estima que son fundados, revocará la sentencia recurrida y dictará la que corresponda;

"VI. Si quien recurre es la autoridad responsable o el tercero interesado, examinará los agravios de fondo, si estima que son fundados, analizará los conceptos de violación no estudiados y concederá o negará el amparo; y

"VII. Sólo tomará en consideración las pruebas que se hubiesen rendido ante la autoridad responsable o el órgano jurisdiccional de amparo, salvo aquéllas que tiendan a desestimar el sobreseimiento fuera de la audiencia constitucional."

¹² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 185, con número de registro digital: 174177.



"REVISIÓN EN AMPARO. LAS CONSIDERACIONES NO IMPUGNADAS DE LA SENTENCIA DEBEN DECLARARSE FIRMES. Cuando la sentencia recurrida se apoya en dos o más consideraciones desvinculadas entre sí y cada una de ellas sustenta la declaratoria de inconstitucionalidad de distintos preceptos o actos, no deben estimarse inoperantes los agravios expresados por la parte recurrente que controvierten sólo una de esas consideraciones, pues al tratarse de razonamientos que revisten autonomía, el recurrente se encuentra en posibilidad legal de combatir únicamente la parte de la sentencia que estime contraria a sus intereses. En ese orden de ideas, cuando alguna consideración de la sentencia impugnada afecte a la recurrente y ésta no expresa agravio en su contra, tal consideración debe declararse firme."

72. También destaca que el tribunal revisor sólo puede estudiar cuestiones de improcedencia distintas de las estudiadas por el Juez de Distrito o Tribunal Unitario, o si hay agravio respecto de éstas o si advierte un motivo diverso; al efecto se citan los siguientes criterios:

"IMPROCEDENCIA. SU ESTUDIO OFICIOSO, EN EL RECURSO DE REVISIÓN, PUEDE HACERSE SIN EXAMINAR LA CAUSA ADVERTIDA POR EL JUZGADOR DE PRIMER GRADO. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el tribunal revisor tiene plenas facultades para examinar la existencia de una causal de improcedencia diversa de la advertida por el juzgador de primer grado, inclusive en torno a un motivo diferente de los apreciados respecto de una misma hipótesis legal, toda vez que como el análisis de la procedencia del juicio de garantías es una cuestión de orden público, es susceptible de estudio en cualquier instancia. También se ha sostenido que ciertas causas de improcedencia son de estudio preferente, por los efectos que producen, y que basta el examen de una sola de ellas para resolver en el sentido de decretar el sobreseimiento en el juicio. Con base en los criterios anteriores debe concluirse que si bien, en rigor literal, el artículo 91, fracción III, de la Ley de Amparo consagra el estudio del agravio relacionado con los motivos de improcedencia en que el juzgador de primera instancia se apoyó para sobreseer, la práctica judicial ha reconocido la conveniencia de omitir su estudio al decretar el sobreseimiento por diversas razones, porque tener que abordar el examen relativo, implicaría, en muchos casos, una innecesaria dilación en la resolución del asunto, en detrimento de la garantía de prontitud en la administración de



justicia que consagra el artículo 17 constitucional, pues sólo se generaría la realización de estudios para considerar ilegal el fallo recurrido, siendo que será la causa de improcedencia que determine el tribunal revisor la que, de cualquier modo, regirá el sentido de la decisión."¹³

"IMPROCEDENCIA. ESTUDIO OFICIOSO EN EL RECURSO DE REVISIÓN DE MOTIVOS DIVERSOS A LOS ANALIZADOS EN LA SENTENCIA COMBATIDA. Es cierto que las consideraciones expuestas en la sentencia recurrida, que no son impugnadas en vía de agravio por el recurrente a quien perjudican, deben tenerse firmes para seguir rigiendo en lo conducente al fallo, pero esto no opera en cuanto a la procedencia del juicio de amparo, cuando se advierte la existencia de una causa de improcedencia diferente a la que el juzgador de primer grado estimó actualizada o desestimó o, incluso, de un motivo diferente de los apreciados en relación con una misma causa de improcedencia, pues en este caso, el tribunal revisor debe emprender su estudio de oficio, ya que sobre el particular sigue vigente el principio de que siendo la procedencia de la acción constitucional de orden público, su análisis debe efectuarse sin importar que las partes la aleguen o no, y en cualquier instancia en que el juicio se encuentre, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo. Este aserto encuentra plena correspondencia en el artículo 91 de la legislación de la materia, que establece las reglas para resolver el recurso de revisión, entre las que se encuentran, según su fracción III, la de estudiar la causa de improcedencia expuesta por el Juez de Distrito y, de estimarla infundada, confirmar el sobreseimiento si apareciere probado otro motivo legal, lo que patentiza que la procedencia puede examinarse bajo supuestos diversos que no sólo involucran a las hipótesis legales apreciadas por el juzgador de primer grado, sino también a los motivos susceptibles de actualizar esas hipótesis, lo que en realidad implica que, a pesar de que el juzgador haya tenido por actualizada o desestimada determinada improcedencia, bien puede abordarse su estudio bajo un matiz distinto que sea generado por diversa causa constitucional, legal o jurisprudencial, o aun ante la misma causa por diverso motivo, pues no puede perderse de vista que las causas de improcedencia pueden actuali-

¹³ Novena Época, número de registro digital: 193252, instancia: Pleno, tipo de tesis: Aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, materia común, tesis P. LXV/99, página 7.



zarse por diversos motivos, por lo que si el inferior estudió sólo alguna de ellas, es dable e incluso obligatorio que se aborden por el revisor, pues al respecto, no existe pronunciamiento que pueda tenerse firme.¹⁴

73. Sin embargo, como ya adelantamos, no debe descartarse que, en determinados supuestos, como lo es en materia penal, cuando se trate de la persona inculpada, el órgano revisor de amparo, en suplencia de la queja, deba estudiar de manera oficiosa el sobreseimiento del juicio de amparo y/o alguna cuestión procesal que advierta como contraria a derecho y que, de subsanarse, represente un beneficio en la esfera jurídica del inculcado. Sería ésta una excepción a dicha regla de instancia de parte.

74. El Pleno de este Alto Tribunal ya reconoció un supuesto que encuadra en dicho deber de estudio oficioso en suplencia de la queja, tratándose del desechamiento indebido de la demanda de amparo. Lo anterior quedó plasmado en la jurisprudencia P./J. 34/2018 (10a.),¹⁵ que dice:

"SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LOS AGRAVIOS. EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE AMPARO, PROCEDE EN UN RECURSO DE QUEJA CUANDO EL ÓRGANO REVISOR ADVIERTE EL DESECHAMIENTO INDEBIDO DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO, POR NO ACTUALIZARSE UNA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA. El precepto citado faculta al órgano jurisdiccional a suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios cuando advierta que ha habido en contra del quejoso o del recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa por afectar los derechos previstos en el artículo 1o. de la Ley de Amparo. Ahora bien, la suplencia referida procede en un recurso de queja cuando se combate la resolución que desechó la demanda de amparo indirecto por actualizarse una causa manifiesta e indudable de improcedencia, siempre y cuando se advierta: i) la existencia de una violación manifiesta de la ley; y, ii) que dicha violación haya dejado sin defensa al quejoso. Lo anterior es así, pues al analizar

¹⁴ Novena Época, número de registro digital: 192902, instancia: Pleno, tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, noviembre de 1999, materia común, tesis P./J. 122/99, página 28.

¹⁵ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 62, Tomo I, enero de 2019, página 9, con número de registro digital: 2018980.



la resolución recurrida, el órgano jurisdiccional debe verificar en primer lugar si se violó de manera evidente la ley, esto es, si se transgredió el artículo 113 de la Ley de Amparo y, en segundo lugar, si dicha transgresión dejó al quejoso sin defensa, lo cual debe entenderse como una afectación sustancial dentro del procedimiento y que se actualiza al negar el acceso a la acción de amparo con un desechamiento que no se apega al marco jurídico aplicable."

75. Esta última hipótesis de suplencia de la queja, en términos de la fracción VI del artículo 79 de la Ley de Amparo, no es total, sino que requiere, en términos expresos del penúltimo párrafo de ese artículo, una expresión de causa de pedir o un principio de agravio.

76. Sin embargo, tratándose de un supuesto análogo, pero en materia penal, como el que ocupa a la presente contradicción de tesis, podría afirmarse que el estudio oficioso de un indebido sobreseimiento debería llevarse a cabo por el órgano revisor aun ante la ausencia de agravio, pues ésta es la regla general de suplencia en materia penal, en tratándose del inculpado.

77. Por lo hasta aquí razonado, esta Primera Sala considera que, atendiendo a la naturaleza y fines de los supuestos de suplencia de la queja previstos en el artículo 79 de la Ley de Amparo y, en específico, tratándose de materia penal en un juicio de amparo del inculpado, el tribunal revisor de amparo tiene el deber de estudiar oficiosamente la legalidad del sobreseimiento, aun ante la ausencia de agravio.

78. Este deber de suplencia total se explica, pues, tanto en materia penal como en las otras materias que así lo permiten, responde a hipótesis normativas que se refieren a situaciones en las que está de por medio la vida, la libertad, la integridad personal y otros bienes jurídicos de capital importancia –por ejemplo, derechos de los menores de edad, o de personas en condición de marginación– y que requieren, ante tales situaciones de riesgo, la protección judicial más accesible que pueda darse, y que, precisamente por ello, no se allanan con la exigencia de reglas procesales que, en otras hipótesis, resulta justificado exigir; como lo sería, que se vieran obligados a recurrir y formular agravio en contra de los sobreseimientos en el juicio de amparo.



79. Así, en aras de remover obstáculos para lograr una efectiva y oportuna protección judicial de los derechos humanos de la persona inculpada, la interpretación que debe darse es una diferenciación expresa de estos casos, y que traslade la carga de análisis oficioso al tribunal revisor; interpretación que bien puede entenderse como una manifestación tangible de estar así cumpliendo con el deber contenido en el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de adaptar, tomar medidas y remover obstáculos que el derecho internacional de los derechos humanos exige a los Estados realizar para que los derechos humanos que se han comprometido a observar puedan ser efectivos.

80. Es también está la interpretación que más favorece la efectiva y oportuna protección judicial, y que guarda la sistematicidad de la Ley de Amparo, pues permite cumplir sus objetivos últimos. Es la interpretación que más resulta apegada al principio pro persona, maximizando la posibilidad de obtener una sentencia de fondo en el juicio de amparo, en lugar de soslayar un sobreseimiento indebido.

81. Con base en lo antes dicho es que puede sostenerse que, aun cuando el artículo 79 de la Ley de Amparo (que establece las hipótesis en que los Jueces deben suplir la queja) no prevé expresamente el deber judicial de analizar oficiosamente los sobreseimientos en el juicio, dicho deber se actualiza, en materia penal, cuando el órgano revisor constata un indebido sobreseimiento que, de subsanarse, represente un beneficio para la persona inculpada.

82. Esto es, dicho estudio no tendrá que reflejarse siempre en la sentencia de revisión, sino únicamente en los casos en que, como expresamente lo dispone la Ley de Amparo, la suplencia derive en un beneficio para la persona inculpada.

83. Por lo hasta aquí sustentado la tesis que debe prevalecer en la presente contradicción es la siguiente:

SUPLENCIA EN AUSENCIA DE LA QUEJA EN AMPARO PENAL. CUANDO EL QUEJOSO ES EL INculpADO, OPERA TAMBIÉN RESPECTO DE CUESTIONES DE PROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.



Hechos: Dos Tribunales Colegiados de Circuito determinaron si el sobreseimiento decretado en juicio de amparo promovido por el inculpado debe ser estudiado en la revisión –conforme a la suplencia de la queja– o si se requiere de impugnación para su análisis por el órgano de amparo que conozca de la revisión.

Criterio jurídico: Esta Primera Sala considera que, con fundamento en el artículo 79 de la Ley de Amparo, la suplencia de la ausencia de la queja, en amparo en materia penal respecto del quejoso inculpado, opera también en relación con cuestiones de procedencia y sobreseimiento.

Justificación. Cuando el quejoso en el amparo sea la persona inculpada, el órgano revisor de amparo, en suplencia de la queja, debe estudiar las cuestiones de sobreseimiento y procedencia que advierta contrarias a derecho y que, de subsanarse, representen un beneficio en la esfera jurídica del inculpado, conforme al artículo 79 de la Ley de Amparo. Dicho numeral faculta al órgano jurisdiccional a suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en diversos supuestos, e incluso de manera total ante la falta de expresión de los mismos. Este deber se explica en tanto que la suplencia de queja responde a hipótesis normativas que se refieren a situaciones en las que está de por medio la vida, la libertad, la integridad personal y otros bienes jurídicos de capital importancia y que requieren, ante tales situaciones de riesgo, la protección judicial más amplia que pueda darse. Ahora bien, el deber de suplir la ausencia de la queja en amparo penal respecto de cuestiones de procedencia y sobreseimiento no tendrá que reflejarse siempre en la sentencia de revisión, sino únicamente en los casos en que, como expresamente lo dispone la Ley de Amparo, la suplencia derive en un beneficio.

VIII. DECISIÓN

84. En consecuencia, por las razones expuestas con anterioridad, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer el criterio respecto al cual se considera que el órgano revisor de amparo debe estudiar de oficio el sobreseimiento en el juicio de amparo y suplir la deficiencia de la queja, cuando advierta que el sobreseimiento fue indebido y que, subsanarlo, implica un real y material beneficio al quejoso.



Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia la tesis sustentada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

TERCERO.—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 ejecutoria, devuélvanse los autos relativos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese el presente toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat y de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien dejó su proyecto como 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 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 2a./J. 64/2001, P/J. 7/2006 y 1a./J. 50/98 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomos XIV, diciembre de 2001, página 315, con número de registro digital: 188101; XXIII, febrero de 2006, página 7, con número de



registro digital: 175753 y VIII, septiembre de 1998, página 228, con número de registro digital: 195585, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia P./J. 34/2018 (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.

Esta sentencia se publicó el viernes 18 de marzo de 2022 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en relación con la contradicción de tesis 248/2018.

1. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en **sesión remota en línea** de veinticinco de noviembre de dos mil veinte, resolvió por mayoría de cuatro votos,¹ la contradicción de tesis citada al rubro, en el sentido de declararla existente, al considerar que en el caso existe un punto de toque entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados contendientes y se determinó el criterio que debe prevalecer.

I. Razones de la existencia

2. En la ejecutoria se declaró la existencia de la contradicción y se precisó que el tema a resolver se centra en **determinar si el sobreseimiento decretado en un juicio de amparo promovido por el inculpado puede estudiarse en suplencia de la queja en el recurso de revisión, incluso, ante la ausencia de agravio.**
3. En la sentencia se dijo que a fin de establecer el criterio que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia debían puntualizarse las dos premisas sobre las que se sostiene el punto de contradicción **1)** El alcance de la suplencia de la queja una vez superada la procedencia del juicio (o recurso); y **2)** El deber de estudio oficioso y la diferencia y/o concurrencia que existe con la institución procesal de la suplencia de queja.
4. Asimismo, en la ejecutoria se aclaró que el análisis y solución del punto de contradicción, se haría conforme a las reglas de la Ley de Amparo vigente a partir

¹ De los señores Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó su derecho a formular el presente voto concurrente. En contra el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó su derecho a formular voto particular.



del tres de abril de dos mil trece; a pesar de que las sentencias de amparo que dieron lugar a uno de los criterios en contradicción (el correspondiente al Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito) se dictaron en juicios que iniciaron con la anterior legislación; no obstante, se dijo que tanto la Ley de Amparo anterior como la vigente, regulan el mismo supuesto de suplencia de la deficiencia de la queja en materia penal.

5. Por otro lado, se destacó que atendiendo a la naturaleza y fines de los supuestos de suplencia de la queja previstos en el artículo 79 de la Ley de Amparo y, en específico, tratándose de la materia penal en un juicio de amparo promovido por el inculpado, el tribunal revisor de amparo tiene el deber de estudiar oficiosamente la legalidad del sobreseimiento, aun ante la ausencia de agravio.
6. También en la sentencia se dijo, que este deber de suplencia total se explica, pues, tanto en materia penal como en otras materias que así lo permiten, responde a hipótesis normativas que se refieren a situaciones en las que está de por medio la vida, la libertad, la integridad personal y otros bienes jurídicos de suma importancia –por ejemplo, derechos de los menores de edad, o de personas en condición de marginación– y que requieren, ante tales situaciones de riesgo, la protección judicial más accesible que pueda darse, y que, precisamente por ello, no se allanan con la exigencia de reglas procesales que, en otras hipótesis, resulta justificado exigir; como lo sería, que se vieran obligados a recurrir y formular agravio en contra de los sobreseimientos en el juicio de amparo.
7. Se consideró que en aras de remover obstáculos para lograr una efectiva y oportuna protección judicial de los derechos humanos de la persona inculpada, la interpretación que debe darse es una diferenciación expresa de estos casos, y que traslade la carga del análisis oficioso al tribunal revisor; interpretación que bien puede entenderse como una manifestación tangible de estar así cumpliendo con el deber contenido en el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de adaptar, tomar medidas y remover obstáculos que el derecho internacional de los derechos humanos exige a los Estados realizar para que los derechos humanos que se han comprometido a observar puedan ser efectivos.
8. De esta forma, en la sentencia se resaltó que es también ésta la interpretación que más favorece la efectiva y oportuna protección judicial, y que guarda la sistematicidad de la Ley de Amparo, pues permite cumplir sus objetivos últimos. Es la interpretación que más resulta apegada al principio pro persona, maximizando la posibilidad de obtener una sentencia de fondo en el juicio de amparo, en lugar de soslayar un sobreseimiento indebido.



9. Por ello, se consideró que aun cuando el artículo 79 de la Ley de Amparo (que establece las hipótesis en que los Jueces deben suplir la queja) no prevé expresamente el deber judicial de analizar oficiosamente los sobreseimientos en el juicio, dicho deber se actualiza en materia penal, cuando el órgano revisor constata un indebido sobreseimiento que, de subsanarse, represente un beneficio para la persona inculpada.
10. Así, se **concluyó** que el estudio oficioso no tendría que reflejarse siempre en la sentencia de revisión, sino únicamente en los casos en que, como expresamente lo dispone la Ley de Amparo, la suplencia derive en un beneficio para la persona inculpada.

II. Razones de la concurrencia.

11. Si bien coincido con la existencia de la contradicción de criterios, la razón de este voto es para manifestar que, respecto al fondo del asunto, no comparto la totalidad de las consideraciones de la sentencia.
12. A mi juicio, la dinámica de la suplencia de la queja prevista en materia penal, a favor del inculpado o sentenciado (Artículo 79, fracción III, inciso a), pertenece a la hipótesis de suplencia absoluta. La Ley de Amparo alude en las hipótesis de suplencia absoluta a dos reglas específicas, a saber, 1) que dicha suplencia comprende la ausencia de conceptos de violación o agravios y 2) la suplencia "se expresará en las sentencias cuando la suplencia derive de un beneficio".
13. De ello extraigo dos consecuencias. La regla primera implica que la suplencia no se limita al perfeccionamiento argumentativo, sino que puede implicar la "creación de un argumento". Así, mientras en la suplencia acotada es posible complementar técnicamente un argumento previamente existente pero no crear un nuevo frente argumentativo, en la suplencia absoluta sí es posible crearlo **ex novo**. Podría sostenerse así que da la posibilidad al juzgador u órgano de crear cualquier argumento a guisa de concepto de violación o agravio, como si el propio quejoso o recurrente lo hubiese planteado así desde su escrito inicial. En ese sentido, a mi juicio, ello implicaría también la posibilidad de crear un agravio respecto a un sobreseimiento, a pesar de que la demanda sea silente al respecto.
14. La segunda regla es más compleja. La Ley de Amparo alude, en su redacción actual, que la suplencia se expresará cuando derive en un "beneficio". Esto es esencial porque la pregunta a responder es ¿beneficio implica necesariamente una concesión? En el juicio de amparo, es común la frase "no se suple



para negar". Empero, la terminología de la actual ley de amparo no utiliza la concesión como un parámetro de la suplencia, sino un "beneficio".

15. La diferencia es fundamental. En la hipótesis de suplencia absoluta, si consideramos que por "beneficio" se entiende una concesión, entonces un Tribunal Colegiado no debería revocar en suplencia de la queja un sobreseimiento indebido si no concederá respecto al acto o la autoridad cuyo sobreseimiento revocará. Ello implica que, a pesar de la ilegalidad del sobreseimiento, el Tribunal Colegiado debería hacer un estudio sobre el acto previo a determinar si debe o no ejercerse la suplencia. Ello implicaría hacer dos estudios (si se concederá sobre el acto sobreseído de levantarse el sobreseimiento y, sólo entonces, preguntarse si tal sobreseimiento es legal).
16. En cambio, si por "beneficio" entendemos un concepto más amplio, entonces resulta indudable que, si un quejoso ha visto ilegalmente sobreseído un amparo, el hecho de que el Tribunal Colegiado levante el sobreseimiento en suplencia y entre a su estudio ya representa un beneficio *per se*, a pesar de que niegue el amparo sobre ese acto.
17. ¿Por qué ocurre esto? Si un quejoso pretende que se le analice el acto A y B, y el Juzgado de Distrito niega respecto a "B" y sobresee el acto "A", habrá recibido una respuesta de fondo sólo parcial a sus pretensiones. Respecto del acto A no habrá pronunciamiento alguno, a pesar de haberlo solicitado y de haber tenido derecho a obtener una respuesta (recordemos, partimos de la base de que el sobreseimiento es ilegal).
18. Por tanto, a mi juicio, si el sobreseimiento es ilegal, el hecho de que el Tribunal Colegiado lo revoque respecto al acto "A" produce un beneficio² al quejoso porque, sea para conceder o negar, verá estudiada su pretensión de fondo (pretensión planteada desde su demanda de amparo).
19. Por ello, en mi opinión, la terminología "beneficio" debe ser entendida respecto a un sobreseimiento como su revocación. Es un beneficio al quejoso el hecho

² Esta situación es absolutamente distinta que "suplir para negar". Si un quejoso plantea argumentos para demostrar la inconstitucionalidad de los actos "A" y "B" y plantea el argumento 1 y 2, le es irrelevante que se analice un aspecto 3 que llevará igualmente a negar el amparo. El argumento "3", en suplencia, introduce un argumento respecto al cual no se apreció jamás una voluntad impugnativa. En cambio, si frente al acto "A" y "B" hay un sobreseimiento parcial respecto a "A" y sólo se analizó el argumento 1 en torno al acto "B", sí existía desde la demanda inicial una voluntad de obtener una respuesta sobre el argumento 2 predicado en torno al acto reclamado "A".



de revocar un sobreseimiento indebido y ver su litis constitucional estudiada de la forma en que el quejoso la ha planteado.

20. En virtud de lo anterior, no comparto algunas de las afirmaciones que se hacen en la ejecutoria. De la argumentación y tesis advierto que la sentencia plantea que: 1) En suplencia de la queja absoluta existe una obligación de estudiar oficiosamente un sobreseimiento, sólo si éste se advierte contrario a derecho y refiere un beneficio –como sostiene la propia tesis–; 2) Sólo debe expresarse en sentencia la suplencia realizada si deriva un beneficio; y 3) El beneficio se entiende como "ampliar el estudio contra un acto o autoridad que tuviera injerencia material en él; y no ante sobreseimientos adyacentes que no impacten en lo decidido en el juicio de amparo".
21. A mi juicio existe una confusión entre el concepto de "estudio" y la expresión del estudio en la sentencia. En las materias de suplencia de la queja absoluta, el Juzgador y Tribunal Colegiado hacen una revisión del acto reclamado o de la sentencia de amparo. En esa primera revisión (no escrita) realizan una revisión de aspectos inclusive no impugnados en conceptos de violación/agravios y llegan a una conclusión preliminar (su legalidad o ilegalidad).
22. Ese estudio no escrito es parte indispensable de la suplencia (y un presupuesto previo a suplir en la sentencia). Cuestión distinta es que tales razonamientos sólo se verán expresados en la sentencia si existe o no el beneficio a que alude la ley de amparo. Por ello, en realidad, el Tribunal Colegiado, en suplencia de la queja, tiene la obligación de estudiar (en ese entendimiento no escrito) un sobreseimiento no impugnado. Leerá tal sobreseimiento y llegará a una conclusión preliminar (es legal o no) sin escribir tal conclusión aún. Para esta primera fase, me parece irrelevante su beneficio futuro, pues este examen *ex ante* tiene por objeto, precisamente, saber si determinado estudio podría o no traer un beneficio. En esta hipótesis, esta fase "informalizada" del estudio puede llegar a la conclusión de que 1) el sobreseimiento es legal o 2) el sobreseimiento es ilegal.
23. Si el Tribunal Colegiado concluye que el sobreseimiento es legal, no tiene obligación de plasmarlo en la sentencia respectiva. Así, podría hacer varias conductas igualmente válidas al tenor de la Ley de Amparo, por ejemplo: 1) determinar que tal sobreseimiento queda firme ante ausencia de agravio sin que se aprecie queja deficiente que suplir; 2) Ni siquiera hacer mención de ello y limitarse a analizar los agravios del quejoso.
24. Ahora bien, en el caso de que el Tribunal Colegiado haya llegado a la conclusión de que tal sobreseimiento es ilegal, sólo entonces deberá escribirlo en la re-



solución respectiva y plasmar que tal análisis se hace al tenor de la suplencia de la queja. Para ello, creo que no es necesario que analice si es un "sobreseimiento adyacente" o si tiene un efecto de concesión, en el resolutivo. El simple hecho de que el sobreseimiento sea ilegal ya otorga al quejoso el "beneficio" de ver ampliado el estudio correspondiente y obtener una respuesta de fondo a su pretensión inicial que tenía derecho a recibir porque el sobreseimiento fue ilegal.

25. Así, la razón de este voto es plasmar mi opinión respecto al contenido de la sentencia, en los términos expuestos en el presente voto.

Este voto se publicó el viernes 18 de marzo de 2022 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SUPLENCIA EN AUSENCIA DE LA QUEJA EN AMPARO PENAL. CUANDO EL QUEJOSO ES EL INCUPLADO, OPERA TAMBIÉN RESPECTO DE CUESTIONES DE PROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

Hechos: Dos Tribunales Colegiados de Circuito determinaron si el sobreseimiento decretado en juicio de amparo promovido por el inculcado debe ser estudiado en la revisión –conforme a la suplencia de la queja– o si se requiere de impugnación para su análisis por el órgano de amparo que conozca de la revisión.

Criterio jurídico: Esta Primera Sala considera que, con fundamento en el artículo 79 de la Ley de Amparo, la suplencia de la ausencia de la queja, en amparo en materia penal respecto del quejoso inculcado, opera también en relación con cuestiones de procedencia y sobreseimiento.

Justificación: Cuando el quejoso en el amparo sea la persona inculpada, el órgano revisor de amparo, en suplencia de la queja, debe estudiar las cuestiones de sobreseimiento y procedencia que advierta contrarias a derecho y que, de subsanarse, representen un beneficio en la esfera jurídica del inculcado, conforme al artículo 79 de la Ley de Amparo. Dicho numeral faculta al órgano jurisdiccional a suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en diversos supuestos e, incluso, de manera total ante la falta de expresión de los mismos. Este deber se explica en tanto que la suplencia de queja responde a hipótesis normativas que se refieren a situaciones en las que está de por medio la vida, la libertad, la integridad personal y otros bienes jurídicos de capital importancia y que requieren,



ante tales situaciones de riesgo, la protección judicial más amplia que pueda darse. Ahora bien, el deber de suplir la ausencia de la queja en amparo penal respecto de cuestiones de procedencia y sobreseimiento no tendrá que reflejarse siempre en la sentencia de revisión, sino únicamente en los casos en que, como expresamente lo dispone la Ley de Amparo, la suplencia derive en un beneficio.

1a./J. 1/2022 (10a.)

Contradicción de tesis 248/2018. Entre las sustentadas por el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito. 25 de noviembre de 2020. Mayoría de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien dejará su proyecto original como voto particular. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Jeannette Velázquez de la Paz.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el amparo en revisión 117/2018, en el que sostuvo que el sobreseimiento en el juicio de amparo sólo debe estudiarse en el recurso de revisión si es impugnado por la parte recurrente, aun tratándose de la materia penal, la suplencia de la queja no llega al extremo de subsanar la falta de agravio del recurrente, y opera únicamente una vez superada la procedencia del juicio (o del recurso) por lo que el Tribunal Colegiado no está obligado a realizar su análisis de oficio; y,

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, al resolver los amparos en revisión 163/2000, 276/2001, 451/2001, 442/2001 y 41/2002, los cuales dieron origen a la tesis jurisprudencial VI.1o.P. J/29, de rubro: "SOBRESEIMIENTO EN EL AMPARO INDIRECTO. DEBE ESTUDIARSE DE OFICIO CUANDO EL RECURRENTE SEA EL INculpADO, AUN CUANDO NO SE FORMULEN AGRAVIOS EN CONTRA DEL MISMO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, abril de 2002, página 1184, con número de registro digital: 187072.

Tesis de jurisprudencia 1/2022 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintiséis de enero de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de marzo de 2022 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 22 de marzo de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Sección Segunda
SENTENCIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA





Subsección 1

TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, SENTENCIAS

JUICIO DE AMPARO CONTRA LA SENTENCIA EMITIDA EN CUMPLIMIENTO DE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL. CUANDO LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EJERCE SU FACULTAD DE ATRACCIÓN PARA CONOCER DE UN JUICIO DE AMPARO DIRECTO Y OTORGA LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL POR RAZONES DE LEGALIDAD, LAS PARTES PUEDEN ACUDIR A PROMOVER UN SEGUNDO JUICIO CONSTITUCIONAL PARA PLANTEAR LA INVALIDEZ DE LAS NORMAS APLICADAS EN LA EJECUTORIA EMITIDA EN CUMPLIMIENTO DE AQUÉLLA.

Hechos: Una persona moral promovió un primer juicio de amparo directo, el cual fue atraído para su conocimiento por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Al resolver el asunto, se otorgó el amparo para el efecto de que el tribunal responsable resolviera con base en ciertos lineamientos desarrollados en la sentencia, pero delimitados al ámbito de legalidad. En cumplimiento, se emitió una nueva resolución que acogió las pretensiones del quejoso. En contra de ésta, la contraparte de la quejosa (el tercero interesado en el primer juicio de amparo) promovió un juicio constitucional propio para cuestionar la validez del precepto legal utilizado como fundamento de la determinación. El cuestionamiento en el recurso de revisión consistió en determinar si el planteamiento de constitucionalidad era viable técnicamente en este segundo juicio o si, por el contrario, ese derecho ya había precluido.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que es técnicamente viable que en un segundo juicio de amparo se planteen cuestiones de constitucionalidad sobre un precepto legal que no se analizaron en un primer juicio de amparo directo resuelto por esta Suprema Corte en ejercicio de su facultad de atracción.



Justificación: Cuando esta Suprema Corte ejerza su facultad de atracción para conocer de un juicio de amparo directo y la litis del asunto se constriña a cuestionamientos de legalidad –por debatirse la interpretación de un precepto legal– y al resolver el fondo se otorgue el amparo para el efecto de que la autoridad responsable acate una determinada interpretación del referido precepto secundario, la contraparte de la quejosa, que resulte afectada por esa nueva interpretación, tiene el derecho de acudir a un segundo juicio de amparo en contra de la sentencia emitida en cumplimiento de la protección de amparo para plantear por primera vez la inconstitucionalidad de esa norma, ya que es esta sentencia la que aplica en su contra el precepto legal, sin que pueda oponerse la figura de la preclusión. No obstante, debe decirse que en este segundo amparo, la autoridad judicial que conozca del asunto debe tomar en cuenta las consideraciones interpretativas realizadas en el ámbito de legalidad, contenidas en la primera ejecutoria de esta Suprema Corte, sobre las cuales debe resolverse la cuestión de constitucionalidad con libertad de jurisdicción, ya que no puede desconocerse el valor normativo de los criterios desarrollados en una sentencia ejecutoriada.

1a. IX/2022 (10a.)

Amparo directo en revisión 4292/2019. Grupo Aeroportuario del Pacífico, S.A.B. de C.V. 24 de marzo de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien formuló voto concurrente en el que se aparta de las consideraciones contenidas en la presente tesis, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto aclaratorio, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de marzo de 2022 a las 10:07 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

LIBERTADES ECONÓMICAS. LAS INTERFERENCIAS A ESTAS LIBERTADES SE CONTROLAN MEDIANTE EL ESCRUTINIO ORDINARIO Y NO POR UN TEST DE PROPORCIONALIDAD O ESCRUTINIO ESTRICTO.

Hechos: Una persona moral compró acciones en el mercado de valores de una sociedad anónima bursátil más allá del límite máximo establecido en sus estatutos.



tos, con el fin de obtener el control de dicha empresa. En el juicio ordinario mercantil que se siguió para cuestionar la validez de estas transacciones se determinó que los límites estatutarios encuentran fundamento en el artículo 48 de la Ley del Mercado de Valores, razón por la cual se determinó la invalidez de las compras excedentes del referido límite. En contra de esa resolución, la compradora acudió al juicio de amparo directo a reclamar la validez constitucional de dicho precepto legal alegando que violaba sus libertades económicas, reconocidas en el artículo 5o. constitucional. En el recurso de revisión interpuesto en contra de la sentencia de amparo se cuestionó qué tipo de escrutinio debía aplicarse.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que las leyes que regulan las transacciones de los mercados, especialmente aquellos utilizados por actores mercantiles, deben sujetarse a un escrutinio ordinario.

Justificación: Los derechos constitucionales suelen formularse como principios, por lo que su estructura lógica es la de los "mandatos de optimización", es decir, máximas que ordenan hacer algo en la mayor medida de lo posible de acuerdo a las condiciones normativas y fácticas de cada caso, sin contar con una hipótesis de aplicación cerrada, como las reglas. De esta forma, los derechos tienden a expandirse en distintas direcciones y cuando sobre su ámbito de proyección exista una interferencia de una medida legislativa, el Juez constitucional, ante la imposibilidad de acudir a la metodología de la subsunción propia de las reglas, debe determinar si se encuentra justificada la medida analizada, lo que puede decidir a través del test de proporcionalidad, que requiere de la comprobación de ciertas condiciones mínimas: la legitimidad de la finalidad de la medida, su idoneidad, necesidad y su proporcionalidad en sentido estricto. Sin embargo, lo cierto es que no todos los derechos constitucionales se controlan con este estándar, ya que existen algunos derechos cuya formulación en el texto de la Constitución se encuentra como reglas precisas y, por tanto, la validez de las normas secundarias debe determinarse directamente a través de la subsunción. De la misma forma, esta Suprema Corte ha establecido que existen ciertos derechos, como el de no discriminación e igualdad, o aquellos derechos de libertad económica, que requieren la aplicación de estándares diferenciados, en cuyo caso se ha reconocido la exigibilidad de dos niveles de escrutinio: el



estricto y el ordinario. Para determinarse qué nivel de escrutinio es aplicable para aquellos derechos que no se controlan mediante el test de proporcionalidad, debe tomarse en cuenta la posición constitucional del derecho fundamental, su importancia y su relación con las libertades políticas de los representantes populares, para efectos de determinar si su contenido es compatible con un amplio margen de configuración legislativa o, por el contrario, su contenido se presenta como especialmente indisponible para el legislador. En efecto, esta Suprema Corte ha establecido que cuando una medida legislativa distinga en perjuicio de una categoría sospechosa, el Juez debe evaluar la medida legislativa mediante la aplicación de un escrutinio estricto que requiere comprobar que su finalidad sea imperiosa –no sólo legítima–, que sea necesaria y no exista una medida alternativa igualmente eficaz pero menos gravosa, además de ser proporcional en sentido estricto. Asimismo, ha establecido que existen ciertas libertades o derechos respecto de los cuales la Constitución otorga al legislador un mayor margen de configuración legislativa para su desarrollo, por lo que la validez de las medidas emitidas en ese contexto debe evaluarse con un escrutinio laxo u ordinario, en cuyo caso el Juez sólo debe constatar que la medida persiga una finalidad legítima, que sea razonablemente eficaz y que sea proporcional en sentido estricto. Este test es menos exigente que el escrutinio estricto y que el de proporcionalidad, ya que se encuentra diseñado para aquellos ámbitos en los cuales los Jueces constitucionales deben autolimitarse para no interferir en la libertad política de los representantes populares. Así, surge una doble diferencia entre el escrutinio estricto y el ordinario. Mientras que el estricto exige una finalidad constitucional imperativa, cuya consecución se debe hacer a través de los medios menos gravosos posibles, en el escrutinio laxo sólo se exige legitimidad de una finalidad admisible y una relación racional entre ésta y la medida; mientras que en el estricto se exige máxima racionalidad al legislador, en el ordinario se les exige mínima racionalidad. Pues bien, como lo ha determinado esta Suprema Corte en diversas ocasiones, las libertades económicas del artículo 5o. constitucional no son útiles para hacer indisponible un modelo económico. En una democracia constitucional, como la nuestra, corresponde a los representantes populares decidir el modelo de mercado conveniente y, por tanto, al regular las libertades económicas, los Jueces deben ser especialmente deferentes y controlar su validez a través del escrutinio ordinario.

1a. X/2022 (10a.)



Amparo directo en revisión 4292/2019. Grupo Aeroportuario del Pacífico, S.A.B. de C.V. 24 de marzo de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien formuló voto concurrente en el que se aparta de las consideraciones contenidas en la presente tesis, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto aclaratorio, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de marzo de 2022 a las 10:07 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SOCIEDADES ANÓNIMAS BURSÁTILES. EL ARTÍCULO 48 DE LA LEY DEL MERCADO DE VALORES, AL REGULAR SU POTESTAD PARA ESTIPULAR EN SUS ESTATUTOS SOCIALES MEDIDAS TENDIENTES A PREVENIR LA ADQUISICIÓN DE ACCIONES QUE OTORGUEN EL CONTROL DE LA SOCIEDAD A TERCEROS O A LOS MISMOS ACCIONISTAS, NO VULNERA LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES RECONOCIDAS EN EL ARTÍCULO 5o. CONSTITUCIONAL.

Hechos: Una persona moral compró acciones en el mercado de valores de una sociedad anónima bursátil más allá del límite máximo establecido en sus estatutos, con el fin de obtener el control de dicha empresa. En el juicio ordinario mercantil que se siguió para cuestionar la validez de estas transacciones se determinó que los límites estatutarios encuentran fundamento en el artículo 48 de la Ley del Mercado de Valores, razón por la cual se determinó la invalidez de las compras excedentes del referido límite. En contra de esa resolución, la compradora acudió al juicio de amparo directo a reclamar la validez constitucional de dicho precepto legal, alegando que violaba sus libertades económicas, reconocidas en el artículo 5o. constitucional.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 48 de la Ley del Mercado de Valores no vulnera las libertades fundamentales reconocidas en el artículo 5o. constitucional y debe reconocerse como válido, al superar el estándar de escrutinio ordinario.

Justificación: El artículo 48 de la Ley del Mercado de Valores establece una habilitación para que las sociedades anónimas bursátiles puedan aprobar en



sus estatutos medidas para protegerse contra los riesgos de pérdida de control corporativo asociados al funcionamiento del referido mercado de valores, la que consiste en una potestad configurativa para que, a través de su máximo órgano de gobierno –la asamblea de accionistas–, diseñen las medidas que consideren más convenientes, sin imponer o condicionar los medios a utilizar. Ahora bien, el parámetro de control constitucional se fija en este caso con las libertades económicas contenidas en el artículo 5o. constitucional, las cuales incluyen la libertad de comercio, la libertad contractual y la libertad de trabajo, cuyos contenidos amplios abarcan una gran cantidad de actividades económicas, incluida la de empresa. Luego, para evaluar su validez, debe aplicarse un escrutinio ordinario o laxo, porque la regulación del legislador se ubica en un ámbito de política pública que se relaciona con el modelo de mercado considerado deseable. Por tanto, debe limitarse a verificar que la medida busque realizar un fin constitucional legítimo, que la medida legislativa guarde alguna conexión racional con dicha finalidad y que no sea desproporcional en sentido estricto. Así, la norma legal supera el primer paso, ya que con ella se busca perseguir una finalidad constitucionalmente legítima, a saber, que los accionistas en general conozcan y en su momento evalúen la conveniencia o no de la toma de control por parte de terceros y puedan, por tanto, protegerse contra tomas de control hostiles o indeseadas, las cuales se encuentran vinculadas con la protección de los accionistas, la publicidad, transparencia y libre voluntad contractual. También se cumple con el segundo paso porque la medida guarda una relación racional con dicha finalidad, pues permite a las sociedades protegerse contra las tomas de control hostiles, pero les prohíbe protegerse contra aquellas amigables, esto es, aquellas ofertas que pueden ser evaluadas por la asamblea de accionistas para su aprobación colectiva, conforme a los procedimientos estatutarios exigibles. Finalmente, la medida legislativa supera el tercer paso, ya que no resulta desproporcional en sentido estricto. El precepto no representa una interferencia en las libertades económicas de las personas, sino la regulación de una permisión que, en todo caso, faculta a las personas asociarse para restringir voluntariamente su propia libertad contractual frente al riesgo de ventas de acciones que puedan poner en peligro el control de la empresa. Adicionalmente, el precepto legal condiciona la validez de las medidas proteccionistas a cumplir con ciertos requisitos procedimentales y materiales, establecidos para proteger derechos de minorías, impedir la discriminación en contra de los accionistas, así como



prohibir impedimentos absolutos a la toma de control, lo que hace que la medida sea respetuosa de otros bienes jurídicos en juego.

1a. VIII/2022 (10a.)

Amparo directo en revisión 4292/2019. Grupo Aeroportuario del Pacífico, S.A.B. de C.V. 24 de marzo de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien formuló voto concurrente en el que se aparta de las consideraciones contenidas en la presente tesis, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto aclaratorio, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de marzo de 2022 a las 10:07 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 A 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 CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ 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 LA 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 "2605", PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL DOCE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 3 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "... Y SERÁ CUBIERTA A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE A AQUEL EN QUE EL TRABAJADOR SE SEPRE DE SUS LABORES POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, PODER QUE DEBERÁ CUMPLIR CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 56 Y 58 DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO").

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO "2605", PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL DOCE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 3 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "... Y SERÁ CUBIERTA A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE A AQUEL EN QUE EL TRABAJADOR SE SEPRE DE SUS LABORES POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, PODER QUE DEBERÁ CUMPLIR CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 56 Y 58 DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO").

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 "2605", PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL DOCE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 3 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "... Y SERÁ CUBIERTA A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE A AQUEL EN QUE EL TRABAJADOR SE SEPRE DE SUS LABORES POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, PODER QUE DEBERÁ CUMPLIR CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 56 Y 58 DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO").



IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE REVISE SU SISTEMA LEGAL DE PAGO DE PENSIONES Y ESTABLEZCA UNO QUE NO TRANSGREDA LA AUTONOMÍA DE OTROS PODERES U ÓRDENES NORMATIVOS (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO "2605", PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL DOCE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 3 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "... Y SERÁ CUBIERTA A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE A AQUEL EN QUE EL TRABAJADOR SE SEPRE DE SUS LABORES POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, PODER QUE DEBERÁ CUMPLIR CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 56 Y 58 DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO").

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 186/2018. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 19 DE FEBRERO DE 2020. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: DAVID GARCÍA SARUBBI.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **diecinueve de febrero de dos mil veinte**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 186/2018, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos en contra de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y secretario de Gobierno de la misma entidad, por la emisión del Decreto 2605 publicado en el Periódico Oficial Local el doce de septiembre de dos mil dieciocho.

El problema jurídico a resolver en el presente asunto es determinar si el referido decreto viola la independencia del Poder Judicial actor.



I. ANTECEDENTES

1. **Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el dieciséis de octubre de dos mil dieciocho ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Carmen Verónica Cuevas López, quien se ostentó con el carácter de Magistrada presidenta del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de Morelos presentó demanda de controversia constitucional en contra de las siguientes autoridades y actos:

"II. Entidad, poder u órgano demandado y su domicilio. Tienen el carácter de demandados.

"a) El Congreso del Estado de Morelos

"b) El titular del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Morelos.

"c) El secretario de Gobierno del mismo Poder Ejecutivo de Morelos."

"IV. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como el medio oficial en que se hubieran publicado:

"1. Se reclama la invalidez del artículo 3 del Decreto Número **Dos Mil Seiscientos Cinco** publicado en el Periódico Oficial *Tierra y Libertad* Número 5631 de fecha 12 de septiembre de 2018 a través del cual el Poder Legislativo de Morelos determina otorgar pensión por jubilación a ***** con cargo a la inexistente partida presupuestal destinada para pensiones del Poder Judicial del Estado de Morelos al 75% de su último salario, asimismo abroga el diverso Decreto Número Dos Mil Ciento Setenta, mediante el cual se otorgaba una pensión jubilatoria a favor de ***** al 70% de su último salario."

"V. Los preceptos constitucionales que se estimen 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."

2. Luego de hacer referencia a los presupuestos de egresos para los años 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018 el Poder Judicial Local adujo que desde



el año 2013 su presupuesto no ha sido modificado de manera progresiva a fin de ser acorde con las necesidades reales del poder actor.

3. Mediante oficio CJE/2675/2016 de nueve de mayo de dos mil dieciséis el Consejo de la Judicatura Estatal solicitó al Poder Legislativo Local autorizara la ampliación presupuestal por \$56'000,000.00 (cincuenta y seis millones de pesos 00/100 M. N.) a la partida de jubilaciones y pensiones.

4. En términos de los oficios CJE/5510/2015 y CJE/MMCVCL/2154/2016 de uno de septiembre de dos mil quince y treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis, suscritos por la otrora y actual presidentas del Poder Judicial del Estado de Morelos, respectivamente, se envió a la Legislatura del Estado de Morelos los anteproyectos de presupuesto de los años 2016 y 2017, en los que se solicitó un incremento presupuestal para el pago de pensiones y jubilaciones, sin que dicho Poder Legislativo los hubiera autorizado.

5. Mediante oficio CJEM/MCVCL/2194/2016 de treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis, el Consejo de la Judicatura Estatal envió el anteproyecto de presupuesto de egresos y programa operativo anual del Tribunal Superior de Justicia para el ejercicio fiscal 2017.

6. Para el ejercicio fiscal 2018 se realizó un aumento de \$48'441,000.00 (cuarenta y ocho millones cuatrocientos cuarenta y un mil pesos 00/100 M.N.) al presupuesto del Tribunal Superior de Justicia; sin embargo, advierte que la cantidad se realizó de manera directa para la operatividad del tribunal reite-rando la omisión del Congreso en autorizar la partida presupuestaria de pensio-nes y jubilaciones a favor del Poder actor.

7. El ocho de marzo de dos mil diecisiete se publicó el Decreto Número 1419 a través del cual el Poder Legislativo de Morelos determinó otorgar pen-sión por jubilación al C. ***** al 60% del último salario, que venía perci-biendo el solicitante, pensión –de nuevo– con cargo a la inexistente partida presupuestal de pensiones del poder actor.¹

¹ Tal decreto fue declarado inválido en la controversia constitucional 138/2017 bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena el veintidós de noviembre de dos mil diecisiete por unanimidad de cuatro votos.



8. **Concesión de amparo.** Inconforme con el anterior decreto, *****, promovió un juicio de amparo, radicado bajo el número 432/2017 del índice del Juzgado Sexto de Distrito del Décimo Octavo Circuito. En sesión de diecisiete de mayo de dos mil diecisiete el amparo fue concedido en el sentido de que el Congreso dejara sin efectos el decreto impugnado, y se emitiera otro en que el porcentaje del monto de la pensión se equiparara al que se le asigna a una mujer por los mismos años de servicios prestados.

9. Así, el dieciséis de agosto de dos mil diecisiete se publicó el Decreto Número 2160 a través del cual el Poder Legislativo de Morelos determinó otorgar pensión por jubilación al C. ***** al 70% del último salario, que venía percibiendo el solicitante, estableciéndose que el citado beneficio sería cubierto por el Poder Judicial del Estado de Morelos, en forma mensual con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones.²

10. No obstante lo anterior, aunque fue expedido un nuevo acto legislativo (Decreto 2160) en los términos precisados en los efectos de la sentencia de amparo, ésta no se tuvo por cumplida y se ordenó al Congreso Local la emisión de un tercer decreto en el que se contemplaran diversas constancias presentadas por el quejoso el dos de diciembre de dos mil dieciséis para efectos de computar su antigüedad laboral.

11. **Acuerdo impugnado (abroga el diverso Decreto 2160).** En cumplimiento a la ejecutoria del amparo 432/2017 del índice del Juzgado Sexto de Distrito del Décimo Octavo Circuito, el Congreso Estatal con fecha de doce de septiembre de dos mil dieciocho publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el Decreto 2605 ("el decreto impugnado"), a través del cual el Poder Legislativo Estatal determinó otorgar pensión por jubilación a ***** al 75% con cargo al presupuesto de pensiones destinado al Poder Judicial del Estado de Morelos y de su hacienda pública.³

12. **Conceptos de invalidez.** El promovente planteó los conceptos de invalidez que se sintetizan a continuación:

² Hoja 206 del presente toca.

³ Ibídem, hojas 35 a 38.



Primer concepto de invalidez. En su primer concepto el actor adujo que el Poder Legislativo de la entidad en el artículo 3o. del decreto impugnado otorgó arbitrariamente la pensión por jubilación al C. ***** con cargo al presupuesto del Poder Judicial actor, pero sin proporcionar una partida presupuestal para ello, omisión que provoca una afectación a su presupuesto.

Que, si bien el decreto impugnado emana del mandato judicial de un Juez de Distrito, no menos cierto resulta que la imposición económica de sufragar la pensión jubilatoria a su cargo no fue materia de la ejecutoria de amparo, por lo que concluye que existe una afectación al presupuesto del Poder Judicial.

Considera que en términos del artículo 92-A, fracción VI, de la Constitución Local, le corresponde de forma exclusiva la planeación, programación y diseño del gasto público a través de su presupuesto de egresos sin una injerencia externa.

Considera lo anterior como violatorio de los principios de fundamentación y motivación, de división de poderes, autonomía e independencia del Poder Judicial, así como el principio de congruencia presupuestal entre los ingresos y egresos, en el que pueda incluir de manera planificada y programada el pago de las prestaciones laborales, sin injerencia alguna de ninguna otra autoridad estatal.

Por otra parte, estimó que el decreto impugnado no prevé la forma en la que deberá pagarse la pensión otorgada, por lo que afecta la solvencia económica del tribunal y, por ende, implica una disminución en los ingresos de Jueces y Magistrados, así como el pago de pensiones y de nuevos empleados. De igual forma, el citado decreto es violatorio de los derechos humanos de los trabajadores que pasan al retiro, pues impide que se les pague oportunamente sus prestaciones laborales.

El actor reprocha que el Poder Legislativo no prevenga que al concederse el decreto pensionario debe otorgar recursos suficientes para hacer frente a dicha obligación o cerciorarse que la dependencia encargada de realizar el pago sea solvente o cuente con suficiencia económica.

La actuación del Congreso del Estado de Morelos se aparta del principio de autonomía de la gestión presupuestal, pues corresponde al Poder Judicial



Local evaluar el cumplimiento de los requisitos exigidos para que un trabajador de dicho poder se beneficie con alguna de las pensiones que menciona la ley con cargo a su hacienda pública, en tanto implica el deber de erogar un recurso no previsto y que no prevé el decreto impugnado.

Su pretensión no es en contra de las determinaciones de otorgamiento de pensión por jubilación, sino que se omite otorgar suficiencia de recursos para enfrentar dicho gasto.

Alega que el artículo 3o. del decreto combatido vulnera los artículos 49, 116, fracción III, 123, apartado B, fracción XI, inciso a, y 126 de la Constitución General.

Argumenta que, de acuerdo con el principio de división de poderes, el presupuesto para el pago de dichas pensiones por jubilación no puede estar supeditado al Poder Legislativo, pues se obstaculiza la impartición de justicia.

Estima que, si bien es cierto que el Estado tiene la obligación de cubrir el derecho mínimo a la seguridad social que comprende, entre otras prestaciones, la pensión por jubilación, lo cierto es que para cubrirla es necesario que el presupuesto que se asigne a los entes de gobierno sea suficiente para poder cumplir con dicha obligación.

El actor considera que el decreto impugnado constituye una orden expresa del Poder Legislativo Local que genera una subordinación del Poder Judicial promovente en relación con la ejecución y aplicación de su presupuesto y, por ende, una violación al artículo 116 constitucional.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 35/2000, determinó que la autonomía de gestión presupuestal es una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales puedan ejercer sus funciones jurisdiccionales con plena independencia y sin la cual se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial, el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores.

Aunado a ello, manifestó que el Poder Judicial actor no intervino en la emisión del decreto que otorga una pensión del setenta y cinco por ciento del



último salario del ciudadano ***** , lo cual implica una intromisión del Poder Legislativo considerado por este Alto Tribunal como el grado más leve de violación al principio de división de poderes.

Segundo concepto de invalidez. El promovente señaló como violados los artículos 14, 16, 17, 41, 49, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, fracción XI, inciso a, y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 32, párrafo séptimo, 83, 92-A, fracción VI, y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, porque con el Decreto el Poder Legislativo Local transgrede los principios de división de poderes y las garantías de independencia y autonomía judicial.

Con base en los principios referidos, considera que el Decreto 2605 a través del cual se concede la pensión por jubilación que debía cubrir el Poder Judicial Estatal es inconstitucional, toda vez que el Poder Legislativo del Estado de Morelos pretende ordenar el pago de dicha prestación sin haber proporcionado los recursos económicos para realizar ese pago; máxime que desde 2013 se ha solicitado el aumento de presupuesto al Congreso Estatal sin haber dado respuesta ni acordado favorablemente esta petición, lo que se corrobora con el monto presupuestal de egresos que ha sido igual en los ejercicios 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017, no obstante que el número de pensiones concedidas han ido en considerable aumento

Estima que si bien existe un aumento para el ejercicio fiscal de 2018 el mismo no resuelve el problema de pensiones, pues el número de personal jubilado ha aumentado exponencialmente encontrándose pendientes más de 100 solicitudes ante el Congreso del Estado de Morelos de empleados judiciales.

De lo anterior, evidencia la subordinación a la cual se encuentra sujeto el Poder Judicial, pues no obstante haber solicitado incremento a su presupuesto, el Congreso Local no lo ha hecho y, por tanto, con la emisión del decreto impugnado se merman sus finanzas ante el deber de cubrir al trabajador el pago de la pensión decretada durante el tiempo que dure la presente controversia.

13. Preceptos constitucionales violados. El Poder Judicial actor señala como infringidos los artículos 14, 16, 17, 116, fracciones II y III, 123, apartado B,



127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los diversos 32, párrafo séptimo, 83, 92-A y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

14. **Radicación y turno.** Por acuerdo de presidencia de dieciséis de octubre de ese año, se ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que le correspondió el expediente 186/2018 y determinó turnarla al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.⁴

15. **Admisión.** Mediante acuerdo de diecisiete de octubre de dos mil dieciocho,⁵ el Ministro instructor admitió a trámite la demanda, por lo que tuvo como demandados en este procedimiento constitucional a los Poderes Ejecutivo y Legislativo y al secretario general de Gobierno, todos del Estado de Morelos y tuvo por impugnado el Decreto Número Dos Mil Seiscientos Cinco por el que se concede pensión por jubilación a *****, publicado el doce de septiembre de dos mil dieciocho.

16. **Contestación del Poder Ejecutivo.** Los demandados gobernador⁶ y secretario de Gobierno,⁷ ambos del Estado de Morelos, dieron respuesta a los conceptos de invalidez propuestos por el poder actor, mediante escritos presentados ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el trece de diciembre de dos mil dieciocho, respectivamente, los cuales fueron coincidentes en sus argumentos como se demuestra enseguida:

a) Afirman que el Poder Ejecutivo y el secretario de Gobierno carecen de legitimación pasiva porque no han realizado acto alguno que afecte la esfera competencial del promovente.

b) Tanto el secretario como el consejero jurídico señalaron que no existe formulación de conceptos de invalidez relativos a vicios propios de los actos de publicación y promulgación atribuidos al consejero jurídico y al secretario de Gobierno.

⁴ *Ibidem*, hoja 39.

⁵ *Ibidem*, hoja 40.

⁶ *Ibidem*, hojas 220 a 236.

⁷ *Ibidem*, hojas 337 a 353.



c) El refrendo, promulgación y publicación se realizaron con estricto apego a las facultades legales con que cuenta el gobernador y el secretario de Gobierno, de conformidad con la Constitución Local y sus leyes.

d) Estiman que el decreto impugnado no transgrede ni la autonomía de hacienda ni la libre administración del Poder Judicial actor. Argumentan que la fuente de la relación de trabajo entre el derechohabiente y la dependencia pública es de naturaleza administrativa y no laboral, en la que el Gobierno actúa con el carácter de autoridad y está facultado para crear, modificar o extinguir la situación jurídica del pensionado.

e) Así pues, el legislador local con plena libertad de configuración legislativa prevé en su presupuesto de egresos el rubro de pensiones, por lo que el decreto impugnado consiste en un acto declarativo conforme el derecho del trabajador a la seguridad social.

f) En este sentido, enfatiza que la pensión por jubilación forma parte del derecho al trabajador a una remuneración justa en reconocimiento a su labor en beneficio del Estado. Así, afirma que la Ley del Servicio Civil de la entidad se encuentra en estricta relación con las fracciones XII a XV, XXIX y XXX del artículo 123 del apartado A y las demás disposiciones de los trabajadores al servicio del Estado. De esta forma, los actos y disposiciones generales cuya invalidez se demanda, no transgreden la autonomía de gestión presupuestal del poder actor.

g) Destaca que existen diversos decretos de pensión con cargo al presupuesto asignado al poder actor, emitidas por el Poder Legislativo del Estado que se fundamentaron en los mismos ordenamientos impugnados, en las que no se promovieron controversias constitucionales. Ello puede corroborarse en los Decretos de Pensión "65", "94" y "2169", publicados en el Periódico Oficial de la entidad el veintidós de abril, nueve y treinta de diciembre todos de dos mil quince, respectivamente.

h) Toma en cuenta la problemática financiera del erario estatal y municipal, comparando el sistema de pensiones del Instituto Mexicano de Seguridad Social y el sistema de pensiones en pugna. El primero se sustenta en las cuotas obrero-patronales, las cuales constituyen aportaciones económicas tripartitas, financiadas a través de cuentas individuales; sin embargo, el segundo tiene



como único sustento los ingresos del erario. Considera pertinente que el Poder Legislativo realice una valoración financiera que analice la carga a la hacienda pública del pago de hasta el cien por ciento del salario como activo de los trabajadores y de todas las prestaciones adicionales, el cual además deberá ser incrementado conforme al aumento del salario mínimo vigente en términos del artículo 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado.

i) No obstante, interesa al Poder Ejecutivo Estatal que el otorgamiento de pensiones cumpla con los requisitos establecidos en la ley, por lo que considera que el acto del legislativo respeta los derechos de los trabajadores reconocidos por la legislación aplicable, la cual no fue impugnada en tiempo por el Poder Judicial actor.

17. **Contestación del Poder Legislativo.** Por su parte, Alfonso de Jesús Sotelo Martínez, presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, presentó la contestación de la demanda el trece de diciembre de dos mil dieciocho, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁸

18. El Poder Legislativo se pronunció sobre los hechos narrados en la demanda y posteriormente contestó a los conceptos de invalidez de la siguiente manera:

a. En relación con los hechos señalados por el poder actor, el Poder Legislativo señaló algunos de ellos como ciertos, pero otros no, como el relativo a que, contrario a lo que señala la parte actora, el presupuesto asignado al Poder Judicial sí ha variado, pues para el año 2013 se previeron asignaciones por \$585'365,000.00 (quinientos ochenta y cinco millones trescientos sesenta y cinco mil pesos 00/100 M.N.); para el año 2014 aumentaron a \$565'98,000.00 (quinientos sesenta y cinco millones ciento noventa y ocho mil pesos 00/100 M.N.); posteriormente, se incrementó en \$5'833,000.00 (cinco millones ochocientos treinta y tres mil pesos 00/100 M.N.), luego para el año 2015 se previó la asignación de \$570'679,000. (quinientos setenta millones seiscientos setenta y nueve mil pesos 00/100 M.N.), para el año 2016 se asignaron \$554'679,000.00

⁸ *Ibidem*, fojas 76 a 96.



(quinientos cincuenta y cuatro millones seiscientos sesenta y nueve mil pesos 00/100 M.N.) y para el año 2017 \$572'669,000.00 (quinientos setenta y dos millones seiscientos sesenta y nueve mil pesos 00/100 M.N.).

b. Igualmente, negó que se hubiera presentado la partida presupuestaria en favor del poder actor ante el Congreso del Estado, pues aquél lo hizo ante la Junta Política y de Gobierno y no ante la asamblea que integra el Poder Legislativo.

c. Sostuvo que contrario a lo aducido por el poder actor, en los años dos mil catorce, dos mil quince y dos mil diecisiete hubo un ajuste de la asignación presupuestal correspondiente al Tribunal Superior de Justicia por \$13'546,000.00 (trece millones quinientos cuarenta y seis mil pesos 00/100 M.N.) para reasignarse a la partida de aportación inicial del fondo para el haber de retiro de los Magistrados del Poder Judicial del Estado de Morelos, como se advierte de correlacionar el último párrafo del artículo trigésimo séptimo del Decreto 1371 por el que se aprueba el presupuesto de egresos del gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal de 2017.

d. Finalmente, señaló que era parcialmente cierto que la pensión concedida es a cargo del Poder Judicial Local y que emitió el decreto impugnado, a través del cual se concedió la pensión por jubilación a *****.

e. Sobre los conceptos de violación consideró que no existe invasión competencial, pues la autoridad demandada cuenta con facultades expresas para expedir los decretos que otorguen las prestaciones a los trabajadores del Gobierno Estatal, ello en relación con los artículos 43, 45, 54, 55, 56, 57, 58, 65 y 66 de la Ley de Servicio Civil del Estado de Morelos.

f. Por otra parte, narró que el quince de julio de dos mil dieciséis el ciudadano ***** solicitó al Congreso la pensión por jubilación de acuerdo con el artículo 58, fracción I, inciso c, de la Ley del Servicio Civil del Estado, fecha en la que dicha persona acreditó tener veintidós años, ocho meses y cuatro días de servicio en el Poder Judicial Local.

g. Debido a que se cumplieron los requisitos legales para el procedimiento por medio del cual se le asignan las pensiones por jubilación a los trabajadores



de los Poderes del Estado, el Congreso Estatal emitió el decreto fundamentando su actuación en las fracciones II y XX del artículo 40 de la Constitución Estatal, así como en el numeral 57 de la Ley del Servicio Civil de Morelos.

h. Además, puntualizó que el Consejo de la Judicatura tenía la obligación de discutir y aprobar el presupuesto anual del Poder Judicial y remitirlo al Congreso, según los numerales 119 y 127 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Estatal, así como de los artículos 15, 28, 29 y 30 del reglamento interior del referido Consejo de la Judicatura.

i. Por otra parte, en cuanto al estudio actuarial de las pensiones de los trabajadores del Poder Judicial de la entidad, que deberá ser incluido en las iniciativas de las Leyes de Ingresos y proyectos de presupuesto de egresos en términos de la fracción V del artículo 5 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, la autoridad legislativa evidencia la falta de presentación por parte del poder actor de dicho estudio.

j. Aunado a lo anterior, se considera que el ejercicio del presupuesto del Poder Judicial es libre, puesto que el poder actor inscribió al pensionado en nómina de jubilados y realizó los pagos determinados en el decreto en cuestión. Se precisa que dicho ejercicio deberá ajustarse a los artículos 4 y 33 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos.

k. Por tanto, se concluye que el decreto se emitió apegado a las diversas resoluciones de este Máximo Tribunal, considerando que el Poder Judicial Local es el único facultado para determinar su presupuesto interno, así como para presentar el citado estudio actuarial que se incluirá en las iniciativas de las Leyes de Ingresos y proyectos de presupuesto de egresos, lo que se ajustará a lo dispuesto por los artículos 32 de la Constitución Local, 26 y 40 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos, así como 1, 38 y 61 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

19. Audiencia y cierre de la instrucción. Tras el trámite legal correspondiente y la admisión y desahogo de las pruebas presentadas y sin que se hayan formulado alegatos, por acuerdo de doce de febrero de dos mil diecinueve se



declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.⁹

20. **Radicación y avocamiento del asunto.** Seguidos los trámites correspondientes, el doce de marzo de dos mil diecinueve el Ministro instructor solicitó la radicación del asunto en esta Primera Sala,¹⁰ a lo cual recayó el acuerdo del presidente de este Alto Tribunal de catorce siguiente, en el que acordó la remisión del asunto a la mencionada Sala para los efectos solicitados.¹¹

21. Finalmente, el Ministro presidente de esta Primera Sala se avocó al conocimiento del asunto y ordenó devolver los autos a esta ponencia para la elaboración del proyecto relativo, mediante acuerdo de veinticinco del mismo mes y año.¹²

II. COMPETENCIA

22. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I y 11, fracción V de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por tratarse de un conflicto entre el Poder Judicial y los Poderes Legislativo y Ejecutivo, todos del Estado de Morelos, 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.

III. PRECISIÓN DE LA LITIS

23. El acto impugnado en la presente controversia es la emisión del Decreto 2605, publicado en el Periódico Oficial del Estado "Tierra y Libertad" 5631 de doce de septiembre de dos mil dieciocho, a través del cual el Poder Legislativo del Estado determinó otorgar pensión por jubilación a *****.

⁹ *Ibidem*, hojas 386 a 387.

¹⁰ *Ibidem*, hoja 390.

¹¹ *Ibidem*, hoja 391.

¹² *Ibidem*, hoja 392.



24. La existencia de dicho acto se acredita por así constar su publicación en el Periódico Oficial referido.

IV. OPORTUNIDAD

25. El artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia establece en sus fracciones I y II el plazo de treinta días para promover una controversia constitucional cuando se impugnen actos o normas generales.¹³

26. Tratándose de actos, el cómputo comenzará a correr:

a) A partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efecto la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame;

b) A partir del día siguiente al en que el actor haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución;

c) A partir del día siguiente al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

27. En la especie se actualiza el primer supuesto, ya que el decreto impugnado fue publicado en el Periódico Oficial el doce de septiembre de dos mil dieciocho, surtiendo los efectos de su notificación, al día siguiente, esto es, el trece del mismo mes y año.

28. Tomando esa fecha como referente, se concluye que la demanda se promovió de manera oportuna respecto del citado decreto, ya que el plazo de treinta días previsto en la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia transcurrió del trece de septiembre de dos mil dieciocho al veintiséis

¹³ "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."



de octubre de dos mil dieciocho,¹⁴ debiendo descontarse los días quince, dieciséis, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de septiembre, seis, siete, trece y catorce de octubre, todos del dos mil dieciocho, por ser sábados y domingos; así como los días catorce de septiembre y doce de octubre de dos mil dieciocho por haber sido inhábiles conforme a lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la referida ley reglamentaria¹⁵ y por acuerdo del Tribunal Pleno, en términos del punto primero, incisos a), b), j) y n), del Acuerdo General Plenario Número 18/2013.¹⁶

29. Luego, la demanda fue presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el dieciséis de octubre del mismo año, por lo que se encuentra dentro del plazo legal referido.

V. LEGITIMACIÓN

30. **Legitimación activa.** En términos del artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal,¹⁷ el Poder Judicial del Estado de Morelos está legiti-

¹⁴ Se descuentan del cómputo los días sábados y domingos, así como del dieciséis al treinta y uno de diciembre de dos mil diecisiete y primero de enero de dos mil dieciocho, por haber sido inhábiles conforme a lo dispuesto en el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y por acuerdo del Tribunal Pleno, en términos del punto primero, incisos a), b), j) y n), del Acuerdo General 18/2013.

¹⁵ "Artículo 2o. Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

"Artículo 3o. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

"I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;

"II. Se contarán sólo los días hábiles; y,

"III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

¹⁶ "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;

"...

"f) El veintiuno de marzo;

"...

"n) Los demás que el Tribunal Pleno determine como inhábiles."

¹⁷ **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: ...



mado para promover el presente medio de control constitucional. Ahora, de conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,¹⁸ la parte actora deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

31. De acuerdo con la fracción I del artículo 35 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos,¹⁹ el Magistrado presidente tiene la facultad de representar al Poder Judicial ante los otros Poderes del Estado en nombre del Tribunal Superior de Justicia.

32. En este sentido, el Poder Judicial del Estado de Morelos compareció por conducto de la presidenta del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura de la entidad, María del Carmen Verónica Cuevas López, quien demostró tener tal cargo con la copia certificada del acta de la sesión extraordinaria del Pleno del Tribunal Superior de Justicia de cuatro de mayo de dos mil dieciocho, la cual acompañó a su demanda, de la que se advierte que fue declarada presidenta para el período comprendido del dieciocho de mayo de dos mil dieciocho al diecisiete de mayo de dos mil veinte.²⁰

33. **Legitimación pasiva.** De conformidad con la fracción II del artículo 10 de la ley reglamentaria,²¹ se les reconoció el carácter de parte demandada al secretario de Gobierno, así como a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, todos del Estado de Morelos.

"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."

¹⁸ **"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."

¹⁹ **"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."

²⁰ Foja 25 del presente toca.

²¹ **"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."



a) Poder Ejecutivo. El Poder Ejecutivo del Estado fue representado por Samuel Sotelo Salgado, en su carácter de titular de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo quien acreditó su cargo con un ejemplar del Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5648, de ocho de noviembre de dos mil dieciocho, en donde consta su nombramiento.²²

b) Secretario de Gobierno del Estado de Morelos. La Secretaría de Gobierno Local fue representada por su titular, Pablo Héctor Ojeda Cárdenas, quien de conformidad con los artículos 76 de la Constitución Política del Estado de Morelos²³ y 24, fracciones XXII y XXIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado,²⁴ puede refrendar y publicar las leyes o decretos que promulgue el Ejecutivo del Estado.

El funcionario acreditó su cargo con un ejemplar del Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5648, de ocho de noviembre de dos mil dieciocho, en donde consta su nombramiento.²⁵

c) Poder legislativo. Por su parte, el Poder Legislativo del Estado de Morelos es representado por el diputado, Alfonso Sotelo Martínez, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva de la LIV Legislatura del Congreso, quien acreditó su personalidad con copia certificada del acta de la sesión de junta previa iniciada el veintinueve de agosto y concluida el treinta de agosto de dos mil dieciocho,²⁶ en la cual consta su designación en tal cargo y sus atribuciones

²² Foja 255 del expediente en que se actúa.

²³ **"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."

²⁴ **"Artículo 24.** A la Secretaría de Gobierno corresponde, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, el despacho de los siguientes asuntos:

"...

"XXII. Ser el conducto para presentar ante el Congreso del Estado las iniciativas de ley o decreto del Ejecutivo, así como refrendar y publicar las leyes, reglamentos decretos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas que deban regir en el Estado Libre y Soberano de Morelos;

"XXIII. Dirigir y administrar y publicar el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad'."

²⁵ Foja 358 del expediente en que se actúa.

²⁶ *Ibidem*, foja 98 a 103



para representar en juicio a dicho órgano legislativo previstas en el artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.²⁷

34. Conforme a lo anterior, esta Primera Sala considera que el Poder Ejecutivo, el secretario de Gobierno y el Poder Legislativo, todos del Estado de Morelos, cuentan con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que a ellos se les imputa el acto impugnado y ha quedado demostrado que los funcionarios que comparecen cuentan con facultades para representar a dichos poderes y órganos.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESIEMIENTO

35. El Poder Ejecutivo y el secretario de Gobierno demandados adujeron que el Poder Judicial actor carece de interés legítimo para impugnar el decreto por el cual se otorga pensión por jubilación a un trabajador, ya que, a su parecer, éste no provoca afectación alguna en su esfera de competencia, dando lugar a la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria.

36. Dicha causa de improcedencia se desestima, toda vez que no se puede determinar la afectación que genera a la parte actora la expedición del decreto de otorgamiento de pensión en cuestión sin analizar el fondo del asunto. Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia del Pleno 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."²⁸

²⁷ **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."

²⁸ **Tesis: P./J. 92/99:** "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, Tomo X, septiembre de 1999, página 710.



37. Precisado lo anterior, al no existir otro motivo de improcedencia planteado por las partes, ni advertido de oficio por esta Primera Sala, lo procedente es entrar al estudio del fondo del asunto.

VII. ESTUDIO DE FONDO

38. El Poder Judicial del Estado de Morelos plantea que el decreto impugnado viola los artículos 14, 16, 17, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los diversos 32, párrafo séptimo, 83, 92-A y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, esencialmente, porque el Poder Legislativo de la entidad determinó el pago de una pensión por jubilación con cargo al presupuesto del Poder Judicial actor, violando la autonomía de gestión presupuestal prevista en el artículo 116 constitucional porque representa una intromisión indebida del Congreso Estatal en las decisiones presupuestales del Poder Judicial actor, lo que resulta contrario a los principios de independencia y de división de poderes previstos en el artículo referido, al autorizar una intromisión indebida del Poder Legislativo en las decisiones del Poder Judicial actor.

39. A juicio de esta Primera Sala, es esencialmente fundado el anterior concepto de invalidez, toda vez que el decreto impugnado lesiona la independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave de violación que es la subordinación y, en consecuencia, su autonomía en la gestión de sus recursos, al haber otorgado el pago de pensión por jubilación, afectando para tales efectos recursos de otro poder y sin que se haya otorgado ningún tipo de participación al Poder Judicial actor.

40. En efecto, ya el Tribunal Pleno ha señalado las modalidades en que pueden presentarse actos de intromisión, dependencia o subordinación entre poderes, las cuales se materializan bajo las siguientes condiciones:²⁹

²⁹ Al respecto, ya este Alto Tribunal ha reconocido estos principios en las tesis de jurisprudencias números P./J. 83/2004, P./J. 81/2004 y P./J. 80/2004, por ejemplo, de rubros: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES", "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS." y "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA



a) La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión;

b) La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma; y,

c) La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante.

41. Aplicando lo anterior, como se adelantó, esta Primera Sala considera que efectivamente es fundado el argumento aducido por el Poder Judicial actor, toda vez que el Poder Legislativo otorgó una pensión lesionando la independencia del Poder Judicial en el grado más grave de violación que es la subordinación y, en consecuencia, su autonomía en la gestión de sus recursos, pues la Legislatura Local fijó la procedencia del pago de una pensión por jubilación de un empleado del poder actor, así como la cuantía a la que debe ascender aquélla, disponiendo directamente y, por ende, afectando los recursos del poder actor para el pago de la misma.³⁰

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."

³⁰ Cabe señalar que esta Suprema Corte ya ha tenido oportunidad de analizar el sistema de pensiones del Estado de Morelos en las controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008, en donde sostuvo que el hecho de que el Congreso de Morelos fuese exclusivamente 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 resultan directamente aplicables al presente asunto, pues los actores eran Municipios cuya hacienda pública está protegida directamente en 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 otro órgano de gobierno con la emisión de los decretos que conceden algún tipo de prestación de seguridad social, sin oportunidad de darle participación alguna.



42. En efecto, ya el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la autonomía de la gestión presupuestal de los Poderes Judiciales Locales, cuyo fundamento se encuentra en el artículo 17 constitucional, constituye una condición necesaria para que estos poderes ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella, se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial, el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, cuestiones que difícilmente podrían cumplirse sin la referida autonomía presupuestal.

43. Así, esta autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales Locales, por lo que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros poderes, pues ello implicaría violación al principio de división de poderes que establece el artículo 116 constitucional.³¹

44. De este modo, con la emisión del decreto impugnado, el Poder Legislativo del Estado lesiona la independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave de violación que es la subordinación y, en consecuencia, su autonomía en la gestión de sus recursos, al haber otorgado el pago de una pensión por jubilación, afectando para tales efectos recursos de otro poder y sin que se haya otorgado ningún tipo de participación al poder actor.³²

³¹ Este criterio consta en el precedente de la controversia constitucional 35/2000, del cual derivó la tesis P./J. 83/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES «LOCALES». LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. La autonomía de la gestión presupuestal constituye una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial (entendida como remuneración adecuada y no disminuíble), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, además, dicho principio tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estatuye la garantía de expeditez en la administración de justicia, su gratuidad y la obligación del legislador federal y local de garantizar la independencia de los tribunales, cuestiones que difícilmente pueden cumplirse sin la referida autonomía presupuestal. Así, si se tiene en cuenta que la mencionada autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales Locales, es evidente que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros poderes, pues ello implicaría violación al principio de división de poderes que establece el artículo 116 constitucional.", publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187.

³² Cabe precisar que si bien no resultan directamente aplicables al caso concreto las controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008, resueltas por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos, ya que los actores eran



45. En atención a lo anterior, es inconstitucional que la Legislatura del Estado de Morelos sea la que decida la procedencia del otorgamiento de la pensión por jubilación afectando el presupuesto del Poder Judicial, al ordenar que la pensión debe cubrirse con el presupuesto de dicho poder.

Municipios quienes tienen protegida su hacienda municipal directamente desde el artículo 115 constitucional, son ilustrativas porque en ellas se determinó la intromisión del Poder Legislativo en el manejo del destino de los recursos y que en la emisión de los decretos impugnados, no se dio ningún tipo de participación a los órganos de gobierno (Municipios).

En efecto, en aquellas controversias, el Tribunal Pleno determinó que el hecho de que exclusivamente el Congreso de Morelos fuese el órgano encargado de determinar la procedencia y montos de las pensiones de los trabajadores de un Ayuntamiento, transgrede el principio de libertad hacendaria municipal al permitir una intromisión indebida en el manejo del destino de los recursos municipales. Las demandas de controversia constitucional 55/2005 y 89/2008 se presentaron por el Municipio de Xochitepec y se resolvieron el 24 de enero del 2008 y el 8 de noviembre de 2010, respectivamente. La controversia constitucional 90/2008 se promovió por el Municipio de Zacatepec; la diversa 91/2008 por el Municipio de Jiutepec y la 92/2008 por el Municipio de Ixtla, resolviéndose los tres juicios el 8 de noviembre de 2010.

Dicho criterio sostiene que las Legislaturas Locales tienen la obligación de consignar en sus leyes laborales estatales el mecanismo legal para que sus trabajadores accedan a dichas prestaciones, pues si ese derecho está previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su regulación debe ser atendida puntualmente y sólo debe verificarse si al hacerlo no se lesiona alguna facultad municipal.

De esta forma, el Tribunal Pleno sostuvo que en el Estado de Morelos no son los Ayuntamientos de los Municipios ni alguna institución de seguridad social, los encargados de establecer los casos en que procede otorgar alguna de las pensiones de seguridad social, de manera que el Congreso Local, sin la intervención de cualquier otra autoridad y atendiendo exclusivamente a la solicitud que le formule el interesado, puede determinar la procedencia de alguna de esas prestaciones, señalando el monto a que ascenderá, no obstante que la relación de trabajo no haya subsistido con el Gobierno Estatal, sino con uno municipal o con ambos.

Conforme al artículo 115 de la Constitución Federal, las Legislaturas Estatales son las que tienen que emitir las leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores; asimismo, conforme al artículo 116 del mismo ordenamiento federal deben emitir las mismas leyes para regir las relaciones entre los trabajadores al servicio del Estado y el Estado mismo. Entonces, cuando en dichos instrumentos normativos se prevén las cuestiones relativas a diversas pensiones en materia de seguridad social, se cumple con el contenido del artículo 127, fracción IV, constitucional, sin que esto signifique que sean los órganos legislativos los que otorguen pensiones.

El requisito del referido artículo 127 se cumple con el hecho de que en la ley se determine que los trabajadores municipales tendrán determinadas pensiones en materia de seguridad social (como jubilación, invalidez y cesantía en edad avanzada). En este sentido, en el precepto constitucional de referencia no se ha dispuesto que las Legislaturas Estatales pueden direccionar recursos y determinar pensiones de manera unilateral.

Es verdad que el régimen de pensiones debe necesariamente considerarse en las leyes que expandan las Legislaturas Locales, pero esto tampoco implica que a través de las mismas el Congreso Local pueda determinar libremente los casos en que proceda otorgar esas prestaciones cuando nacen de las relaciones de trabajo entre los Municipios y quienes fungieron como servidores públicos a su cargo, pues no debe perderse de vista que la propia Constitución Política de los Estados



46. Por ello, debe declararse la invalidez del Decreto "2605" impugnado, publicado el doce de septiembre de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno del Estado de Morelos, ya que precisamente en él se determinó conceder una pensión por jubilación, con cargo al presupuesto del Poder Judicial actor, lo que resulta contrario al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues es justo el Poder Judicial quien debe administrar, manejar y aplicar su presupuesto.

Unidos Mexicanos facultó a los Ayuntamientos para ejercer en forma directa los recursos de la hacienda municipal, esto es, sin intermediarios.

Lo anterior, con el fin de que los Municipios puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, de tal manera que, atendiendo a sus necesidades y siendo éstos los que de mejor manera y en forma más cercana las conocen, puedan priorizar la aplicación de sus recursos sin que se vean afectados por intereses ajenos.

En efecto, el diseño del régimen presupuestal municipal corresponde en exclusivo a los Ayuntamientos, con base en los recursos disponibles previstos en las leyes de ingresos respectivas aprobadas por las Legislaturas Locales, como se indica expresamente en los dos párrafos finales de la fracción IV del artículo 115 constitucional.

Si bien es cierto que los artículos 115 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señalan que el régimen de pensiones para los trabajadores estatales y municipales debe necesariamente considerarse por las Legislaturas Locales, esto no implica que el Congreso Local de Morelos pueda determinar unilateralmente los casos en que proceda otorgar dichas prestaciones cuando nacen de las relaciones de trabajo entre los Municipios y quienes fungieron como servidores públicos a su cargo, en atención a que los Municipios ejercen en forma directa los recursos de su hacienda.

El Tribunal Pleno fue muy enfático en señalar que debe quedar claro que en el caso, no se estima inconstitucional la existencia y necesaria regulación de los derechos de seguridad social, como es la exigencia constitucional de establecer en las leyes locales un régimen de pensiones, sino que lo que se estima incompatible con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es que el nivel de Gobierno Estatal decida lo correspondiente a los trabajadores del orden de gobierno municipal para que éste erogue los recursos de su presupuesto a fin de solventar las obligaciones en esa materia.

En este sentido, pese a que existe la obligación de que la ley contemple y regule las pensiones de los trabajadores estatales y municipales, esta forma de proceder que autoriza la normativa legal local se aparta del principio de autonomía en la gestión de la hacienda municipal que otorga a ese nivel de gobierno el artículo 115 constitucional, pues no se explica por qué si los trabajadores mantuvieron la relación de trabajo con las municipalidades, es una autoridad ajena como el Congreso Local a quien se le confió la atribución de evaluar el tiempo de servicios, el salario percibido, la edad del servidor público y todos los demás requisitos para verse favorecidos con una pensión con cargo al erario municipal administrado por un Ayuntamiento, quien en este aspecto se ve obligado a modificar sus previsiones presupuestales, no obstante que constitucionalmente sólo a él le compete graduar el destino de sus recursos disponibles, conforme lo considere conveniente, y sin injerencia de alguna otra autoridad, salvo el caso claro está, de los recursos federales previamente etiquetados para un fin específico.



47. Ahora, es cierto que conforme a este último artículo constitucional,³³ las Legislaturas de las entidades federativas deben emitir las leyes para regir las relaciones entre los trabajadores al servicio del Estado y el Estado mismo, por lo que cuando en dichos instrumentos normativos se prevén las cuestiones relativas a diversas pensiones en materia de seguridad social, se cumple con el contenido del artículo 127, fracción IV, constitucional;³⁴ sin embargo ello no puede significar que sean los órganos legislativos los que deban determinar, calcular y otorgar las pensiones.

48. El requisito del referido artículo 127 constitucional se cumple con el hecho de que en la ley se determine que los trabajadores tendrán determinadas pensiones en materia de seguridad social (como jubilación, invalidez y cesantía en edad avanzada).

49. Sin embargo, en el precepto constitucional de referencia no se ha dispuesto que las Legislaturas de las entidades federativas puedan direccionar recursos de otros poderes o de otros órdenes normativos (Municipios) y determinar pensiones de manera unilateral y, si bien, esta cuestión es un vicio de la legislación del Estado de Morelos que prevé el sistema para el otorgamiento de pensiones, el cual no fue posible analizar en esta controversia constitucional dado que el Decreto "2605" no fue el primer acto de aplicación de las normas impugnadas que prevén dicho sistema, esta Primera Sala estima que la posibilidad de que sea el Congreso Local quien determine, calcule y otorgue la pensión con cargo al presupuesto de otro poder, en este caso el Poder Judicial,

³³ Esta consideración fue sostenida por el Tribunal Pleno, al resolver las controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008, falladas por mayoría de ocho votos, ya citadas en esta resolución.

³⁴ **Artículo 127.** Los servidores públicos de la Federación, de los Estados, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades. Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

"...

"IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado."



torna a este sistema legal en un sistema con una potencial posibilidad de transgredir la autonomía de otros poderes, o incluso de otros órdenes normativos, por ejemplo, los Municipios.

50. Por las razones apuntadas, debe concluirse que no es constitucionalmente admisible que la Legislatura del Estado de Morelos sea la que decida la procedencia del otorgamiento de la pensión por jubilación afectando el presupuesto del poder actor, por tanto, lo procedente es declarar la invalidez del decreto emitido por la Legislatura Local mediante el cual otorgó la pensión por jubilación a *****.³⁵

51. Con todo, esta Sala advierte que el decreto impugnado es constitutivo de un derecho a favor de un trabajador del Poder Judicial de Morelos, a quien se le concedió una pensión por jubilación por haber cumplido con los requisitos necesarios conforme al marco jurídico aplicable, por lo que la violación constitucional analizada en este fallo no debe llevar a la invalidez total del decreto, sino únicamente en la parte en que dispone del presupuesto del Poder Judicial, pero salvaguardando el derecho constituido a favor del trabajador, máxime que el derecho que reconoce reviste el valor de cosa juzgada al haber sido materia de un juicio de amparo del cual se dio noticia en los antecedentes del presente asunto. Así, nada de lo determinado en esta ejecutoria debe interpretarse para restar eficacia a lo resuelto en el referido juicio de amparo.

52. Por tanto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia que otorga a esta Suprema Corte la facultad para fijar los alcances y efectos de la sentencia estableciendo todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia, debe declararse la invalidez del Decreto 2605 únicamente en la porción del artículo 3o. que señala: "... y será cubierta a partir del día siguiente a aquel en que el trabajador se separe de sus labores por el Poder Judicial del Estado de Morelos. Poder

³⁵ Las anteriores consideraciones fueron establecidas por la Primera Sala, entre otras, en las controversias constitucionales 241/2016, 225/2016, 240/2016, 175/2017, 244/2016, 164/2017, 299/2017, 304/2017, 21/2017 y 315/2017, resueltas por unanimidad de votos en las sesiones de dieciséis de agosto, treinta de agosto, seis de septiembre y veintidós de noviembre, de dos mil diecisiete, así como el dos de mayo, nueve de mayo, veintitrés de mayo y veinte de junio, de dos mil dieciocho, respectivamente.



que deberá cumplir con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58 de la Ley del Servicio Civil del Estado.³⁶

53. La anterior consideración fue sostenida por esta Primera Sala en las controversias constitucionales 245/2017 y 293/2017 en sesión de veintiuno de noviembre de dos mil dieciocho por unanimidad de votos, respectivamente.³⁷

54. Asimismo, a fin de salvaguardar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los poderes, el Congreso del Estado de Morelos deberá:

- (i) Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte que se invalida, y
- (ii) Hacerse él mismo cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado.

55. Dado el sentido de la presente resolución, resulta innecesario el estudio del resto de los conceptos de invalidez, conforme a la tesis de jurisprudencia P./J. 100/99,³⁸ de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."

VIII. DECISIÓN Y EFECTOS

56. La declaración parcial de invalidez del Decreto "2605" surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo de la entidad, en la inteligencia de que se dejan a salvo los derechos de ***** para reclamar el pago de la pensión ante la autoridad y en la vía

³⁶ Se hace propio el criterio de la Segunda Sala establecido, entre otras, en las controversias constitucionales 302/2017, 313/2017, 298/2017, 41/2018, de nueve de mayo, dieciséis de mayo, trece de junio y quince de agosto, de dos mil dieciocho.

³⁷ De los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

³⁸ Texto: "Si se declara la invalidez del acto impugnado en una controversia constitucional, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, situación que cumple el propósito de este juicio de nulidad de carácter constitucional, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos de queja relativos al mismo acto.", visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 705.



que corresponda, en el entendido que sobre dichos derechos se proyecta el valor de cosa juzgada a que se ha hecho referencia.

57. Asimismo, se exhorta al Congreso del Estado de Morelos a revisar su sistema legal de pago de pensiones a efecto de que establezca uno que no resulte transgresor de la autonomía de otros poderes o de otros órdenes normativos.

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 "2605", publicado el doce de septiembre de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos.

Notifíquese; por medio de oficio a las partes, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

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

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 de la Información Pública, así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 80/2004 y P./J. 81/2004 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, páginas 1122 y 1187, con números de registro digital: 180648 y 180538, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 11 de marzo de 2022 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



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 LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DE REFRENDAR DECRETOS Y REGLAMENTOS A CARGO DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO, CONSTITUYE UN ACTO AUTÓNOMO QUE LES OTORGA LEGITIMACIÓN PASIVA INDEPENDIENTE DEL PODER EJECUTIVO (ARTÍCULOS 76 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MORELOS Y 24, FRACCIONES XXII Y XXIII, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ 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 SU GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRIN-



CIPIO RELATIVO (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO "2136" ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2o., QUE SEÑALA: "... Y SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 56 Y 58 DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO" PUBLICADO EL VEINTIDÓS DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE EN EL PERIÓDICO OFICIAL "TIERRA Y LIBERTAD" DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS).

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO, AL PODER EJECUTIVO Y EL PODER JUDICIAL LOCAL PARA QUE DETERMINEN Y REALICEN EL PAGO DE LA PENSIÓN CORRESPONDIENTE (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO "2136" ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2o., QUE SEÑALA: "... Y SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 56 Y 58 DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO" PUBLICADO EL VEINTIDÓS DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE EN EL PERIÓDICO OFICIAL "TIERRA Y LIBERTAD" DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS).

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO "2136" ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2o., QUE SEÑALA: "... Y SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 56 Y 58 DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO" PUBLICADO EL VEINTIDÓS DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE EN EL PERIÓDICO OFICIAL "TIERRA Y LIBERTAD" DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS).

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE REVISE SU SISTEMA LEGAL



DE PAGO DE PENSIONES Y ESTABLEZCA UNO QUE NO TRANSGREDA LA AUTONOMÍA DE OTROS PODERES U ÓRDENES NORMATIVOS (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO "2136" ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2o., QUE SEÑALA: "... Y SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 56 Y 58 DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO" PUBLICADO EL VEINTIDÓS DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE EN EL PERIÓDICO OFICIAL "TIERRA Y LIBERTAD" DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 317/2017. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 6 DE NOVIEMBRE DE 2019. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA; EN SU AUSENCIA HIZO SUYO EL ASUNTO EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: DAVID GARCÍA SARUBBI.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **seis de noviembre de dos mil diecinueve**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 317/2017 promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la misma entidad por la emisión del Decreto 2136 publicado en el Periódico Oficial Local el veintidós de noviembre de dos mil diecisiete.

El problema jurídico a resolver en el presente asunto es determinar si el referido decreto viola la independencia del Poder Judicial actor.



I. ANTECEDENTES

1. **Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el once de diciembre de dos mil diecisiete ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Carmen Verónica Cuevas López, quien se ostentó con el carácter de Magistrada presidenta del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de Morelos presentó demanda de controversia constitucional en contra de las siguientes autoridades y actos:

II. Entidad, Poder u órgano demandado y su domicilio. Tienen el carácter de demandados.

- a) El Congreso del Estado de Morelos
- b) El titular del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Morelos.
- c) El secretario de Gobierno del mismo Poder Ejecutivo de Morelos.

IV. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como el medio oficial en que se hubieran publicado:

1. Se reclama la invalidez por sí y por vicios propios del Decreto Número Dos Mil Ciento Treinta y Seis publicado en el Periódico Oficial *Tierra y Libertad* Número 5551 de fecha 22 de noviembre de 2017 a través del cual el Poder Legislativo de Morelos determina otorgar pensión por jubilación al C. ***** con cargo a la inexistente partida presupuestal.

2. La parte actora precisó como preceptos constitucionales vulnerados a 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.

3. Como antecedentes, señaló que mediante oficio CJE/2675/2016 de nueve de mayo de dos mil dieciséis el Consejo de la Judicatura Estatal solicitó al Poder Legislativo Local autorizara la ampliación presupuestal por \$56'000,000.00 (cincuenta y seis millones de pesos 00/100 M.N.) para la partida de jubilaciones y pensiones.



4. En términos de los oficios CJE/5510/2015 y CJE/MMCVCL/2154/2016 de uno de septiembre de dos mil quince y treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis, suscritos por la otrora y actual presidentas del Poder Judicial del Estado de Morelos, respectivamente, se envió a la Legislatura del Estado de Morelos los anteproyectos de presupuesto de los años 2016 y 2017, en los que se solicitó un incremento presupuestal para el pago de pensiones y jubilaciones, sin que dicho Poder Legislativo los hubiera autorizado.

5. Mediante oficio CJEM/MCVCL/2194/2016 de treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis, el Consejo de la Judicatura Estatal envió el anteproyecto de presupuesto de egresos y programa operativo anual del Tribunal Superior de Justicia para el ejercicio fiscal 2017, cuyo monto solicitado ascendió a \$763'835,357.00 (setecientos sesenta y tres millones ochocientos treinta y cinco mil trescientos cincuenta y siete pesos 00/100 M.N.), requerido para hacer frente a las necesidades de operación y obligaciones de pago, sin que fuera acordada de conformidad a la fecha de la presentación de la demanda.

6. El veintidós de noviembre de dos mil diecisiete, fue publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 5551 el Decreto 2136 ("el decreto"), a través del cual el Poder Legislativo Estatal determinó otorgar pensión por jubilación a ***** con cargo al presupuesto destinado al Poder Judicial del Estado de Morelos.

7. **Conceptos de invalidez.** La promovente planteó los conceptos de invalidez que se sintetizan a continuación.

Primer concepto de invalidez. En su primer concepto el actor adujo que el Poder Legislativo de la entidad otorgó arbitrariamente la pensión por jubilación al ***** con cargo al presupuesto del Poder Judicial actor, pero sin proporcionar una partida presupuestal para ello, omisión que provoca una afectación a su presupuesto.

Considera que en términos del artículo 92-A, fracción VI, de la Constitución Local, le corresponde de forma exclusiva la planeación, programación y diseño del gasto público a través de su presupuesto de egresos sin una injerencia externa.



Considera lo anterior como violatorio de los principios de fundamentación y motivación, de división de poderes, autonomía e independencia del Poder Judicial, así como el principio de congruencia presupuestal entre los ingresos y egresos.

Por otra parte, estimó transgredidos los derechos humanos de los trabajadores que pasan al retiro, pues el decreto impugnado no prevé la forma en la que deberá pagarse la pensión otorgada, por lo que afecta la solvencia económica del tribunal y, por ende, implica una disminución en los ingresos de Jueces y Magistrados, así como el pago de pensiones y de nuevos empleados. De igual forma, el citado decreto es violatorio de los derechos humanos de los trabajadores que pasan al retiro, pues impide que se les pague oportunamente sus prestaciones laborales.

Se duele que el Poder Legislativo no prevenga que al concederse decreto pensionario debe otorgar recursos suficientes para hacer frente a dicha obligación o cerciorarse que la dependencia encargada de realizar el pago sea solvente o cuente con suficiencia económica.

La actuación del Congreso del Estado de Morelos se aparta del principio de autonomía de la gestión presupuestal, pues corresponde al Poder Judicial Local, evaluar el cumplimiento de los requisitos exigidos para que un trabajador de dicho Poder se beneficie con alguna de las pensiones que menciona la ley con cargo a su hacienda pública, en tanto implica el deber de erogar un recurso no previsto y que no prevé el decreto impugnado.

La actora destaca que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado en diversos precedentes que la autonomía de gestión presupuestal viene a ser una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales puedan ejercer sus funciones jurisdiccionales con plena independencia y sin la cual se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial, el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores.

Aunado a ello, manifestó que el Poder Judicial actor no intervino en la emisión del decreto que otorga una pensión del noventa por ciento del último sala-



rio del ciudadano ***** , lo cual implica una intromisión del Poder Legislativo considerado por este Alto Tribunal como el grado más leve de violación al principio de división de poderes.

Entonces, se argumenta que si bien los artículos 24, fracción XV, 56, 57 último párrafo, 58 y 66 de la Ley del Servicios Civil del Estado de Morelos atribuyen al Congreso Estatal la calidad de órgano resolutor en materia de pensiones, es cierto que dichas disposiciones lesionan la hacienda pública del Poder actor.

Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 101/2000, de rubro: "PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. MARCO JURÍDICO DE GARANTÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

Segundo concepto de invalidez. El promovente señaló como violados los artículos 14, 16, 17, 49, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, fracción XI, inciso a, y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 32, párrafo séptimo, 83, 92-A, fracción VI, y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, porque con el decreto, el Poder Legislativo Local transgrede los principios de división de poderes y las garantías de independencia y autonomía judicial.

El actor considera que el decreto impugnado constituye una orden expresa del Poder Legislativo Local que genera una subordinación del Poder Judicial promovente en relación con la ejecución y aplicación de su presupuesto y, por ende, una violación al artículo 116 constitucional.

Finalmente, con base en los principios referidos, considera que el Decreto 2136, a través del cual se concede la pensión por jubilación que debía cubrir el Poder Judicial Estatal, es inconstitucional, toda vez que el Poder Legislativo del Estado de Morelos pretende ordenar el pago de dicha prestación sin haber proporcionado los recursos económicos para realizar ese pago; máxime que desde 2013 se ha solicitado el aumento de presupuesto al Congreso Estatal sin haber dado respuesta ni acordado favorablemente esta petición, lo que se corrobora con el monto presupuestal de egresos que ha sido igual en los ejercicios 2013,



2014, 2015, 2016 y 2017, no obstante que el número de pensiones concedidas han ido en considerable aumento.

En este concepto de invalidez, la parte actora inserta un cuadro en el que representa gráficamente las cantidades asignadas en cada año en el presupuesto de egresos.

Tercer concepto de invalidez. En su tercer concepto de invalidez el promovente señala que el artículo 3o. del decreto combatido vulnera los artículos 16, 116, fracción III y 126 de la Constitución General, así como los artículos 131 y 134 de la Constitución morelense.

Argumenta que de acuerdo con en el principio de división de poderes, el presupuesto para el pago de dichas pensiones por jubilación no puede estar supeditado al Poder Legislativo, pues se obstaculiza la impartición de justicia, además de que no se incluyó en el presupuesto lo peticionado en el anteproyecto que presenta el Poder Judicial actor.

Estima que, si bien es cierto que el Estado tiene la obligación de cubrir el derecho mínimo a la seguridad social que comprende, entre otras prestaciones, la pensión por jubilación, lo cierto es que para cubrirla es necesario que el presupuesto que se asigne a los entes de gobierno sea suficiente para poder cumplir con dicha obligación.

En este sentido, el Poder Legislativo demandado viola el principio de seguridad jurídica al indicar en el artículo 3o. del decreto impugnado que: "[e]l monto de la pensión se calculará tomando como base el último salario percibido por el trabajador, incrementándose la cuantía de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general del área correspondiente al Estado de Morelos", porque el aumento de la pensión en atención al incremento porcentual del salario mínimo vigente transgrede el principio de certidumbre jurídica.

Expresa que: *"es inconcebible que se permita al Poder demandado que ordene un ajuste automático de las pensiones en relación al aumento del salario mínimo, pues el presupuesto del Poder actor no sería incrementado con base en ese aumento para estar en aptitud de hacer frente a los aumentos que ordena*



*deben incrementarse a las jubilaciones decretadas por éste sin intervención del Poder actor ... pues no se le consulta si cuenta con viabilidad financiera para cubrir la pensión decretada ..."*¹

También alega que la sujeción al deficiente presupuesto ha impedido el incremento salarial para quienes se encuentran en servicio activo y pasivo, por lo que resulta imposible acatar lo dispuesto por el decreto. Es decir, el Poder Judicial actor está frente a una falta de viabilidad presupuestaria e inestabilidad financiera.

En otras palabras, el decreto impugnado transgrede la división de poderes y la autonomía e independencia de la gestión presupuestal del Poder Judicial por disponer el aumento automático del importe de la pensión, faltando la correlativa transferencia automática de fondos al presupuesto del Poder actor.

Por otra parte, argumenta que en términos del artículo 117, fracción XV y XVII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Morelos, corresponde al Poder Judicial la reglamentación del gasto público y respetar las partidas presupuestales; por tanto, el decreto emitido por el Legislativo Local rompe con dichas atribuciones al entrometerse en la vida interna del Poder Judicial, al subordinarlo para controlar los gastos sin dotarlo de los recursos necesarios para cumplir el servicio de administración de justicia y ordenar la erogación de gastos no previstos en su presupuesto.

Adicionalmente, argumenta la violación al artículo 134 constitucional, relativo al eficiente manejo de recursos, debido a la falta de denominación de las prestaciones y asignaciones para los pensionados, lo que deriva en una equiparación de los trabajadores activos y pasivos. Precisa que se les beneficia por partida doble, pues además de la pensión otorgada, el Poder patrón sigue aportando las cuotas obrero-patronales al Instituto Mexicano de Seguridad Social para permitir el acceso de los beneficiarios a una pensión al alcanzar una edad avanzada. Ello, a pesar de que los artículos 154 y 218 de la Ley del Seguro Social y los artículos 24, fracción XV y 54 de la Ley del Servicio Civil de Morelos no

¹ Foja 24 del presente toca.



establecen la obligación de que ambas pensiones se disfruten de manera simultánea. Argumentó que existe una diferencia y una desigual percepción salarial entre el personal en retiro y en activo.

En este sentido considera que al sobrevenir la terminación laboral al tenor de lo que dispone el artículo 24, fracción XV, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, es inconcuso que cesa el deber del Poder Judicial de proporcionar a los jubilados como prestación de seguridad social, mantener como afiliado al trabajador jubilado para permitirle alcanzar una nueva pensión, tomando el deber de seguir aportando cuotas patronales, lo que resulta contrario a la racionalidad del propio sistema, toda vez que por la categoría de jubilado, el otrora servidor público queda bajo el imperio de la Ley del Seguro Social, siempre que dicha posibilidad se realice a través de la incorporación voluntaria al régimen obligatorio.

Por último, el Poder Judicial actor estima violados los artículos 126 y 134 constitucionales relativos a la limitante de no realizar gastos no contemplados en el presupuesto de egresos y a la eficiente administración de recursos públicos, respectivamente, por no destinar los aumentos en el presupuesto de egresos relativos a lo dispuesto por el decreto impugnado. Además, ya que los trabajadores jubilados ganan un monto mayor al salario mínimo no les debe aplicar el aumento del mismo, siendo además irracional que obtengan un incremento en su ingreso, mientras que los activos carecen del mismo por la insuficiencia del presupuesto.

Cuarto concepto de invalidez. Reitera una violación al artículo 134 constitucional, relativo al eficiente manejo de recursos lo que no puede lograrse con cargas indebidamente impuestas por el Poder Legislativo.

Estima que el acto que se combate contradice lo que señala el artículo 126 constitucional en el sentido de que no puede realizarse gasto que no esté comprendido en el presupuesto.

Por otro lado, argumenta que el legislador desconoce el contenido de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y de los Municipios de veintisiete de abril de dos mil dieciséis, en la cual se establecen los criterios generales de la responsabilidad hacendaria y financiera a entidades federativas, Muni-



cipios y entes públicos, teniéndose obligación de sujetarse a las disposiciones en ésta contenidas para la administración de los recursos bajo los principios de legalidad, honestidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas; por ende, toda vez que el presupuesto del Poder Judicial no depende ni se rige para su incremento en el aumento que sufra el salario mínimo, en términos del artículo 10 de la referida ley, el Poder Legislativo no debió imponer al Poder Judicial actor los gastos que no corresponden al presupuesto de egresos aprobado, aun cuando se solicitó su ampliación.

Que el legislador siga aprobando pensiones, sin haber ampliado el presupuesto contraviene disposiciones constitucionales porque dispone de recursos que no son de su competencia ejercer y que genera se obstaculice cumplir con lo previsto en los artículos 126 y 134 constitucionales, en términos de la jurisprudencia P./J. 106/2010, de rubro: "RECURSOS PÚBLICOS. LA LEGISLACIÓN QUE SE EXPIDA EN TORNO A SU EJERCICIO Y APLICACIÓN, DEBE PERMITIR QUE LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ QUE ESTATUYE EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUEDAN SER EFECTIVAMENTE REALIZADOS."

Finalmente, considera que es inconstitucional establecer un aumento de la pensión conforme al salario mínimo, pues el porcentaje en que ha aumentado en los últimos años es superior al tres por ciento que establece la referida ley de disciplina financiera, toda vez que los trabajadores jubilados no ganan en salario mínimo y, por tanto, no les es aplicable, ya que los trabajadores en activo no tienen aumento en el mismo porcentaje debido a que el presupuesto del Poder Judicial no permite que se tenga tal aumento.

8. **Radicación y turno.** Por acuerdo de presidencia de once de diciembre de ese año, se ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que le correspondió el expediente 317/2017 y determinó turnarla al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.²

² *Ibidem*, foja 127.



9. **Admisión.** Mediante acuerdo de trece de diciembre de dos mil diecisiete,³ el Ministro instructor admitió a trámite la demanda, por lo que tuvo como demandados en este procedimiento constitucional a los Poderes Ejecutivo y Legislativo y al secretario general de Gobierno, todos del Estado de Morelos.

10. **Contestación del Poder Ejecutivo.** Los demandados gobernador⁴ y secretario de Gobierno,⁵ ambos del Estado de Morelos, dieron respuesta a los conceptos de invalidez propuestos por el Poder actor, mediante escritos presentados ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el veintiuno de febrero de dos mil dieciocho, respectivamente, los cuales fueron coincidentes en sus argumentos como se demuestra enseguida:

a) Tanto el secretario como el consejero jurídico hacen valer la causal de improcedencia relativa a la falta de legitimación *ad causam* del Poder actor, porque carece de la titularidad del derecho que pretende hacer valer, debido a que ellos no han realizado algún acto que invada o afecte su competencia. Asimismo, se actualiza la falta de legitimación pasiva del Poder Ejecutivo y del secretario de Gobierno, pues los actos de los cuales emana su pretensión no son facultades directas del Poder Ejecutivo.

b) Además señalaron que no existe formulación de conceptos de invalidez relativos a vicios propios de los actos de publicación y promulgación atribuidos al consejero jurídico y al secretario de Gobierno. También consideran que los conceptos de invalidez no están dirigidos a evidenciar la inconstitucionalidad de lo impugnado.

c) El refrendo, promulgación y publicación se realizaron con estricto apego a las facultades legales con que cuenta el gobernador y el secretario de Gobierno, de conformidad con la Constitución Local y sus leyes.

d) Para dar respuesta al concepto de invalidez relativo a la violación de los principios de fundamentación y motivación y del principio de congruencia pre-

³ *Ibíd*em, fojas 128 a 130.

⁴ *Ibíd*em, fojas 156 a 172 vuelta.

⁵ *Ibíd*em, fojas 265 a 281 vuelta.



supuestal, tanto el consejero jurídico como el secretario de Gobierno argumentan que el Poder Ejecutivo Estatal goza de la facultad para promulgar, refrendar y publicar las leyes y demás disposiciones federales, para así cumplir con lo dispuesto por el Congreso del Estado. Lo anterior, en virtud de los artículos 70, fracciones XVI y XVII, incisos a) y c), 74 y 76 de la Constitución Local; 10, 11, fracción II y 21, fracción XXXIV de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos y 1, 10 y 11, fracción XXVI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno.

e) Estiman que el decreto impugnado no transgrede ni la autonomía de hacienda ni la libre administración del Poder Judicial actor. Argumentan que la fuente de la relación de trabajo entre el derechohabiente y la dependencia pública es de naturaleza administrativa y no laboral, en la que el gobierno actúa con el carácter de autoridad y está facultado para crear, modificar o extinguir la situación jurídica del pensionado.

f) Así pues, el legislador local con plena libertad de configuración legislativa prevé en su presupuesto de egresos el rubro de pensiones, por lo que el decreto impugnado consiste en un acto declarativo conforme el derecho del trabajador a la seguridad social.

g) En este sentido, enfatiza que la pensión por jubilación forma parte del derecho al trabajador a una remuneración justa en reconocimiento a su labor en beneficio del Estado. Así, afirma que la Ley del Servicio Civil de la entidad se encuentra en estricta relación con la fracción XXIX del artículo 123 del apartado A y las demás disposiciones de los trabajadores al servicio del Estado. De esta forma, los actos y disposiciones generales cuya invalidez se demanda, no transgreden la autonomía de gestión presupuestal del Poder actor.

h) Destaca que existen diversos decretos de pensión con cargo al presupuesto asignado al Poder actor, emitidas por el Poder Legislativo del Estado que se fundamentaron en los mismos ordenamientos impugnados, en las que no se promovieron controversias constitucionales. Ello puede corroborarse en los Decretos de Pensión "65", "94" y "2169", publicados en el Periódico Oficial de la entidad el veintidós de abril, nueve y treinta de diciembre, todos de dos mil quince, respectivamente.



i) Toma en cuenta la problemática financiera del erario estatal y municipal, comparando el sistema de pensiones del Instituto Mexicano de Seguridad Social y el sistema de pensiones en pugna. El primero se sustenta en las cuotas obrero-patronales, las cuales constituyen aportaciones económicas tripartitas, financiadas a través de cuentas individuales; sin embargo, el segundo tiene como único sustento los ingresos del erario. Considera pertinente que el Poder Legislativo realice una valoración financiera que analice la carga a la hacienda pública del pago de hasta el cien por ciento del salario como activo de los trabajadores y de todas las prestaciones adicionales, el cual además deberá ser incrementado conforme al aumento del salario mínimo vigente en términos del artículo 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado.

j) No obstante, interesa al Poder Ejecutivo Estatal que el otorgamiento de pensiones cumpla con los requisitos establecidos en la ley, por lo que considera que el acto del legislativo respeta los derechos de los trabajadores reconocidos por la legislación aplicable, la cual no fue impugnada en tiempo por el Poder Judicial actor.

11. **Contestación del Poder Legislativo.** Por su parte, Beatriz Vicera Alariste, presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, presentó la contestación de la demanda el veintiocho de febrero de dos mil dieciocho, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁶

12. El Poder Legislativo se pronunció sobre los hechos narrados en la demanda y posteriormente contestó a los conceptos de invalidez de la siguiente manera:

a. En relación con los hechos señalados en la demanda, el Poder Legislativo señaló algunos de ellos como ciertos, pero otros no, como el relativo a que, contrario a lo que señala la parte actora, el presupuesto asignado al Poder Judicial sí ha variado, pues para el año 2013 se previeron asignaciones por \$585'365,000.00 (quinientos ochenta y cinco millones trescientos sesenta y cinco mil quinientos dólares).

⁶ *Ibidem*, fojas 416 a 426 vuelta.



cinco mil pesos); para el año 2014 aumentaron a \$565'198,000.00 (quinientos sesenta y cinco millones ciento noventa y ocho mil pesos); posteriormente, se incrementó en \$5'833,000.00 (cinco millones ochocientos treinta y tres mil pesos), luego para el año 2015 se previó la asignación de \$570'679,000. (quinientos setenta millones seiscientos setenta y nueve mil pesos), para el año 2016 se asignaron \$554'679,000.00 (quinientos cincuenta y cuatro millones seiscientos sesenta y nueve mil pesos) y para el año 2017 \$572'669,000.00 (quinientos setenta y dos millones seiscientos sesenta y nueve mil pesos 00/100 M.N.).

b. Igualmente, negó que se hubiera presentado la partida presupuestaria en favor del Poder actor ante el Congreso del Estado, pues aquél lo hizo ante la Junta Política y de Gobierno y no ante la asamblea que integra el Poder Legislativo.

c. Sostuvo que contrario a lo aducido por el Poder actor, en los años dos mil catorce, dos mil quince y dos mil diecisiete hubo un ajuste de la asignación presupuestal correspondiente al Tribunal Superior de Justicia por \$13'546,000.00 (trece millones quinientos cuarenta y seis mil pesos 00/100 M.N.) para reasignarse a la partida de aportación inicial del fondo para el haber de retiro de los Magistrados del Poder Judicial del Estado de Morelos, como se advierte de correlacionar el último párrafo del artículo trigésimo séptimo del Decreto 1371 por el que se aprueba el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal de 2017.

d. Finalmente, señaló que era parcialmente cierto que la pensión concedida es a cargo del Poder Judicial Local y que emitió el decreto impugnado, a través del cual se concedió la pensión por jubilación a *****.

e. Sobre los conceptos de violación consideró que no existe invasión competencial, pues la autoridad demandada cuenta con facultades expresas para expedir los decretos que otorguen las prestaciones a los trabajadores del Gobierno Estatal, ello en relación con los artículos 43, 45, 54, 55, 56, 57, 58, 65 y 66 de la Ley de Servicio Civil del Estado de Morelos.

f. Por otra parte, narró que el veinticinco de octubre de dos mil dieciséis el ciudadano ***** solicitó al Congreso la pensión por jubilación de acuerdo con el artículo 58, fracción I, inciso c), de la Ley del Servicio Civil del Estado, fecha



en la que dicha persona acreditó tener veintiocho años, tres meses y un día de servicio en el Poder Judicial Local.

g. Debido a que se cumplieron los requisitos legales para el procedimiento por medio del cual se le asignan las pensiones por jubilación a los trabajadores de los Poderes del Estado, el Congreso Estatal emitió el decreto fundamentando su actuación en las fracciones II y XX del artículo 40 de la Constitución Estatal, así como en el numeral 57 de la Ley del Servicio Civil de Morelos.

h. Además, puntualizó que el Consejo de la Judicatura tenía la obligación de discutir y aprobar el presupuesto anual del Poder Judicial y remitirlo al Congreso, según los numerales 119 y 127 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Estatal, así como de los artículos 15, 28, 29 y 30 del Reglamento Interior del referido Consejo de la Judicatura.

i. Por otra parte, en cuanto al estudio actuarial de las pensiones de los trabajadores del Poder Judicial de la entidad, que deberá ser incluido en las iniciativas de las Leyes de Ingresos y proyectos de presupuesto de egresos en términos de la fracción V del artículo 5 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, la autoridad legislativa evidencia la falta de presentación por parte del Poder promovente de dicho estudio.

j. Aunado a lo anterior, se considera que el ejercicio del presupuesto del Poder Judicial es libre, puesto que el Poder actor inscribió al pensionado en nómina de jubilados y realizó los pagos determinados en el decreto en cuestión. Se precisa que dicho ejercicio deberá ajustarse a los artículos 4 y 33 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos.

k. Por tanto, se concluye que el decreto se emitió apegado a las diversas resoluciones de este Máximo Tribunal, considerando que el Poder Judicial Local es el único facultado para determinar su presupuesto interno, así como para presentar el citado estudio actuarial que se incluirá en las iniciativas de las Leyes de Ingresos y proyectos de presupuesto de egresos, lo que se ajustará a lo dispuesto por los artículos 32 de la Constitución Local, 26 y 40 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos, así como 1, 38 y 61 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.



13. **Cierre de la instrucción.** El veintiséis de abril de dos mil dieciocho se llevó a cabo la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos y, por tanto, se declaró cerrada la instrucción del asunto, por ello se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.⁷

14. **Radicación y avocamiento del asunto.** El diecinueve de febrero de dos mil diecinueve, el Ministro instructor solicitó la radicación del asunto en esta Primera Sala, a lo cual recayó el acuerdo del presidente de este Alto Tribunal de veinticinco siguiente, en el que acordó la remisión del asunto a la Primera Sala de este Alto Tribunal para los efectos solicitados.

15. Finalmente, la Ministra presidenta de esta Primera Sala se avocó al conocimiento del asunto y ordenó devolver los autos a esta ponencia para la elaboración del proyecto relativo, mediante acuerdo de cinco de marzo del mismo año.

II. COMPETENCIA

16. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por tratarse de un conflicto entre el Poder Judicial y los Poderes Legislativo y Ejecutivo, todos del Estado de Morelos, 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.

III. PRECISIÓN DE LA LITIS

17. El acto impugnado en la presente controversia es la emisión del Decreto 2136, publicado en el Periódico Oficial del Estado "Tierra y Libertad" 5551 de veintidós de noviembre de dos mil diecisiete, a través del cual el Poder Legislativo del Estado determinó otorgar pensión por jubilación a *****.

⁷ *Ibidem*, fojas 551 a 552.



18. La existencia de dicho acto se acredita por así constar su publicación en el Periódico Oficial referido.

IV. OPORTUNIDAD

19. El artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia establece en sus fracciones I y II el plazo de treinta días para promover una controversia constitucional cuando se impugnen actos o normas generales.⁸

20. Tratándose de actos, el cómputo comenzará a correr:

a) A partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efecto la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame;

b) A partir del día siguiente al en que el actor haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución;

c) A partir del día siguiente al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

21. En la especie se actualiza el primer supuesto, ya que el decreto impugnado fue publicado en el Periódico Oficial el veintidós de noviembre de dos mil diecisiete, surtiendo los efectos de su notificación al día siguiente, esto es, el veintitrés del mismo mes y año.

22. Por tanto, se concluye que la demanda se promovió de manera oportuna, ya que el plazo de treinta días previsto en la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia transcurrió del veintitrés de noviembre de dos mil

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, ..."



diecisiete al dieciocho de enero de dos mil dieciocho, debiendo descontarse, por ser sábados y domingos, los días veinticinco, veintiséis de noviembre, dos, tres, nueve y diez de diciembre, todos del dos mil diecisiete, seis, siete, trece y catorce de enero de dos mil dieciocho, así como del quince al treinta y uno de diciembre de dos mil diecisiete por corresponder al periodo de receso de este Alto Tribunal y el primero de enero de dos mil dieciocho siendo que la demanda fue presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el once de diciembre de dos mil diecisiete, por lo que se encuentra dentro del plazo legal referido.

V. LEGITIMACIÓN

23. Legitimación activa. El Poder Judicial del Estado de Morelos compareció por conducto de la presidenta del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura de la entidad, María del Carmen Verónica Cuevas López, quien a pesar de que no envió copia certificada del acta de la sesión en la que fue designada como tal, esta Primera Sala estima que tiene tal cargo de conformidad con la copia certificada del acta de la sesión del Pleno del Tribunal Superior de Justicia de dieciséis de mayo de dos mil dieciséis, la cual obra en el expediente de la demanda de la controversia constitucional 197/2017,⁹ entre otras, de la que se advierte que fue declarada presidenta para el periodo com-

⁹ Fojas 30 a 36 del expediente de la controversia constitucional 197/2017. Esto toda vez que los Ministros pueden invocar como hechos notorios los expedientes de este Alto Tribunal. Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia P./J. 43/2009, de rubro, texto y datos de identificación: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDEN INVOCAR COMO HECHOS NOTORIOS LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS DICTADAS POR ELLOS EN EL TRIBUNAL EN PLENO EN ESE PROCEDIMIENTO. Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según su artículo 1o., resulta válida la invocación por el tribunal de hechos notorios, aun cuando no hayan sido alegados ni demostrados por las partes. En ese sentido, es indudable que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su calidad de integrantes del Tribunal en Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad que les han sido planteadas pueden válidamente invocar oficiosamente, como hechos notorios, los expedientes y las ejecutorias dictadas en aquéllas, como medios de prueba aptos para fundar una sentencia, sin que sea necesaria la certificación de sus datos o el anexo de tales elementos al expediente, bastando con tenerlos a la vista, pues se trata de una facultad emanada de la ley que puede ejercerse para resolver la contienda judicial.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1102.



prendido del dieciocho de mayo de dos mil dieciséis al diecisiete de mayo de dos mil dieciocho, y cuyas atribuciones para ostentar la representación jurídica del Poder actor están previstas en el artículo 35, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos;¹⁰ y, finalmente, el Poder actor es un órgano legitimado para promover la presente controversia constitucional, en términos del artículo 105, fracción h), de la Constitución Federal.

24. **Legitimación pasiva.** De conformidad con la fracción II del artículo 10 de la ley reglamentaria,¹¹ se les reconoció el carácter de parte demandada al secretario de Gobierno, así como a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, todos del Estado de Morelos.

25. **a) Poder Ejecutivo.** El Poder Ejecutivo del Estado fue representado por José Anuar González Cianci Pérez, en su carácter de titular de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo quien acreditó su cargo con un ejemplar del Periódico Oficial "Tierra y Libertad", Número 5490, de diecinueve de abril de dos mil diecisiete, en donde consta su nombramiento.¹²

26. **b) Secretario de Gobierno del Estado de Morelos.** La Secretaría de Gobierno Local fue representada por su titular, Ángel Colín López, quien de conformidad con los artículos 76 de la Constitución Política del Estado de Morelos¹³ y 24, fracciones XXII y XXIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado¹⁴ puede refrendar y publicar las leyes o decretos que promulgue el Ejecutivo del Estado.

¹⁰ "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; ..."

¹¹ "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."

¹² Foja 304 del expediente en que se actúa.

¹³ "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."

¹⁴ "Artículo 24. A la Secretaría de Gobierno corresponde, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, el despacho de los siguientes asuntos:



27. El funcionario acreditó su cargo con un ejemplar del Periódico Oficial "Tierra y Libertad", Número 5566, de 3 de enero de 2018, en donde consta su nombramiento.¹⁵

28. **c) Poder Legislativo.** Por su parte, el Poder Legislativo del Estado de Morelos es representado por la diputada Beatriz Vícera Alatríste, en su carácter de presidenta de su mesa directiva, quien acreditó su personalidad con copia certificada del acta de la sesión ordinaria de doce de octubre de dos mil dieciséis,¹⁶ en la cual consta su designación en tal cargo y sus atribuciones para representar en juicio a dicho órgano legislativo previstas en el artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.¹⁷

29. Conforme a lo anterior, esta Primera Sala considera que el Poder Ejecutivo, el secretario de Gobierno y el Poder Legislativo, todos del Estado de Morelos, cuentan con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que a ellos se les imputa el acto impugnado y ha quedado demostrado que los funcionarios que comparecen cuentan con facultades para representar a dichos Poderes y órganos.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

30. El Poder Ejecutivo y el secretario de Gobierno demandados señalaron que el Poder Judicial actor carece de interés legítimo para impugnar el decreto por el cual se otorga pensión por jubilación a un trabajador, ya que, a su parecer, éste no provoca afectación alguna en su esfera de competencia, dando lugar a

"...

"XXII. Ser el conducto para presentar ante el Congreso del Estado las iniciativas de ley o decreto del Ejecutivo, así como refrendar y publicar las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas que deban regir en el Estado Libre y Soberano de Morelos;

"XXIII. Dirigir y administrar y publicar el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad'."

¹⁵ Foja 178 del expediente en que se actúa.

¹⁶ *Ibidem*, foja 428

¹⁷ **"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."



la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria.

31. Dicha causa de improcedencia se desestima, toda vez que no se puede determinar la afectación que genera a la parte actora la expedición del decreto de otorgamiento de pensión en cuestión sin analizar el fondo del asunto. Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia del Pleno 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."¹⁸

32. Precisado lo anterior, al no existir otro motivo de improcedencia planteado por las partes, ni advertido de oficio por esta Primera Sala, lo procedente es entrar al estudio del fondo del asunto.

VII. ESTUDIO DE FONDO

33. El Poder Judicial del Estado de Morelos argumenta que el decreto impugnado viola los artículos 14, 16, 17, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los diversos 32, párrafo séptimo, 83, 92-A y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, esencialmente, porque el Poder Legislativo de la entidad determinó el pago de una pensión por jubilación con cargo al presupuesto del Poder Judicial actor, violando la autonomía de gestión presupuestal prevista en el artículo 116 constitucional porque representa una intromisión indebida del Congreso Estatal en las decisiones presupuestales del Poder Judicial actor, lo que resulta contrario a los principios de independencia y de división de poderes previstos en el artículo referido, al autorizar una intromisión indebida del Poder Legislativo en las decisiones del Poder Judicial actor.

¹⁸ **Tesis P./J. 92/99:** "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, Tomo X, septiembre de 1999, página 710.



34. A juicio de esta Primera Sala, es esencialmente fundado el anterior concepto de invalidez, toda vez que el decreto impugnado lesiona la independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave de violación que es la subordinación y, en consecuencia, su autonomía en la gestión de sus recursos, al haber otorgado el pago de pensión por jubilación, afectando para tales efectos recursos de otro Poder y sin que se haya otorgado ningún tipo de participación al Poder Judicial actor.

35. En efecto, ya el Tribunal Pleno ha señalado las modalidades en que pueden presentarse actos de intromisión, dependencia o subordinación entre poderes, las cuales se materializan bajo las siguientes condiciones:¹⁹

a) La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los Poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión;

b) La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un Poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma; y,

c) La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un Poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del Poder subordinante.

36. Aplicando lo anterior, como se adelantó, esta Primera Sala considera que efectivamente es fundado el argumento aducido por el Poder Judicial actor, toda vez que el Poder Legislativo otorgó una pensión lesionando la independen-

¹⁹ Al respecto, ya este Alto Tribunal ha reconocido estos principios en las tesis de jurisprudencias números P./J. 83/2004, P./J. 81/2004 y P./J. 80/2004, por ejemplo, de rubros: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.", "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS." y "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS."



cia del Poder Judicial en el grado más grave de violación que es la subordinación y, en consecuencia, su autonomía en la gestión de sus recursos, pues la Legislatura Local fijó la procedencia del pago de una pensión por jubilación de un empleado del Poder actor, así como la cuantía a la que debe ascender aquélla, disponiendo directamente y, por ende, afectando los recursos del Poder actor para el pago de la misma.

37. En efecto, ya el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la autonomía de la gestión presupuestal de los Poderes Judiciales Locales, cuyo fundamento se encuentra en el artículo 17 constitucional, constituye una condición necesaria para que estos Poderes ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella, se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial, el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, cuestiones que difícilmente podrían cumplirse sin la referida autonomía presupuestal.

38. Así, esta autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales Locales, por lo que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros Poderes, pues ello implicaría violación al principio de división de poderes que establece el artículo 116 constitucional.²⁰

39. De este modo, con la emisión del decreto impugnado, el Poder Legislativo del Estado lesiona la independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave de violación que es la subordinación y, en consecuencia, su auto-

²⁰ Este criterio consta en el precedente de la controversia constitucional 35/2000, del cual derivó la tesis P./J. 83/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES «LOCALES». LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. La autonomía de la gestión presupuestal constituye una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial (entendida como remuneración adecuada y no disminuíble), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, además, dicho principio tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estatuye la garantía de expeditez en la administración de justicia, su gratuidad y la obligación del legislador federal y local de garantizar la independencia de los tribunales, cuestiones que difícilmente pueden cumplirse sin la referida autonomía presupuestal. Así, si se tiene en cuenta que la mencionada autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales Locales, es evidente que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros Poderes, pues ello implicaría violación al principio de división de poderes que establece el artículo 116 constitucional.". Publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187.



nomía en la gestión de sus recursos, al haber otorgado el pago de una pensión por jubilación, afectando para tales efectos recursos de otro Poder y sin que se haya otorgado ningún tipo de participación al Poder actor.²¹

40. En atención a lo anterior, es inconstitucional que la Legislatura del Estado de Morelos sea la que decida la procedencia del otorgamiento de la

²¹ Cabe precisar que si bien no resultan directamente aplicables al caso concreto las controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008, resueltas por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos, ya que los actores eran Municipios quienes tienen protegida su hacienda municipal directamente desde el artículo 115 constitucional, son ilustrativas porque en ellas se determinó la intromisión del Poder Legislativo en el manejo del destino de los recursos y que en la emisión de los decretos impugnados, no se dio ningún tipo de participación a los órganos de gobierno (Municipios).

En efecto, en aquellas controversias, el Tribunal Pleno determinó que el hecho de que exclusivamente el Congreso de Morelos fuese el órgano encargado de determinar la procedencia y montos de las pensiones de los trabajadores de un Ayuntamiento, transgrede el principio de libertad hacendaria municipal al permitir una intromisión indebida en el manejo del destino de los recursos municipales. Las demandas de controversia constitucional 55/2005 y 89/2008 se presentaron por el Municipio de Xochitepec y se resolvieron el 19 de agosto de 2005 y el 8 de noviembre de 2010, respectivamente. La controversia constitucional 90/2008 se promovió por el Municipio de Zacatepec; la diversa 91/2008 por el Municipio de Jiutepec y la 92/2008 por el Municipio de Ixtla, resolviéndose los tres juicios el 8 de noviembre de 2010.

Dicho criterio sostiene que las Legislaturas Locales tienen la obligación de consignar en sus leyes laborales estatales el mecanismo legal para que sus trabajadores accedan a dichas prestaciones, pues si ese derecho está previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su regulación debe ser atendida puntualmente y sólo debe verificarse si al hacerlo no se lesiona alguna facultad municipal.

De esta forma, el Tribunal Pleno sostuvo que en el Estado de Morelos no son los Ayuntamientos de los Municipios ni alguna institución de seguridad social, los encargados de establecer los casos en que procede otorgar alguna de las pensiones de seguridad social, de manera que el Congreso Local, sin la intervención de cualquier otra autoridad y atendiendo exclusivamente a la solicitud que le formule el interesado, puede determinar la procedencia de alguna de esas prestaciones, señalando el monto a que ascenderá, no obstante que la relación de trabajo no haya subsistido con el Gobierno Estatal, sino con uno municipal o con ambos.

Conforme al artículo 115 de la Constitución Federal, las Legislaturas Estatales son las que tienen que emitir las leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores; asimismo, conforme al artículo 116 del mismo ordenamiento federal deben emitir las mismas leyes para regir las relaciones entre los trabajadores al servicio del Estado y el Estado mismo. Entonces, cuando en dichos instrumentos normativos se prevén las cuestiones relativas a diversas pensiones en materia de seguridad social, se cumple con el contenido del artículo 127, fracción IV, constitucional, sin que esto signifique que sean los órganos legislativos los que otorguen pensiones.

El requisito del referido artículo 127 se cumple con el hecho de que en la ley se determine que los trabajadores municipales tendrán determinadas pensiones en materia de seguridad social (como jubilación, invalidez y cesantía en edad avanzada). En este sentido, en el precepto constitucional de referencia no se ha dispuesto que las Legislaturas Estatales pueden direccionar recursos y determinar pensiones de manera unilateral.



pensión por jubilación afectando el presupuesto del Poder Judicial, al ordenar que la pensión debe cubrirse con el presupuesto de dicho Poder.

41. Por ello, debe declararse la invalidez del Decreto "2136" impugnado, publicado el veintidós de noviembre de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial

Es verdad que el régimen de pensiones debe necesariamente considerarse en las leyes que expidan las Legislaturas Locales, pero esto tampoco implica que a través de las mismas el Congreso Local pueda determinar libremente los casos en que proceda otorgar esas prestaciones cuando nacen de las relaciones de trabajo entre los Municipios y quienes fungieron como servidores públicos a su cargo, pues no debe perderse de vista que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos facultó a los Ayuntamientos para ejercer en forma directa los recursos de la hacienda municipal, esto es, sin intermediarios.

Lo anterior, con el fin de que los Municipios puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, de tal manera que, atendiendo a sus necesidades y siendo éstos los que de mejor manera y en forma más cercana las conocen, puedan priorizar la aplicación de sus recursos sin que se vean afectados por intereses ajenos.

En efecto, el diseño del régimen presupuestal municipal corresponde en exclusivo a los Ayuntamientos, con base en los recursos disponibles previstos en las leyes de ingresos respectivas aprobadas por las Legislaturas Locales, como se indica expresamente en los dos párrafos finales de la fracción IV del artículo 115 constitucional.

Si bien es cierto que los artículos 115 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señalan que el régimen de pensiones para los trabajadores estatales y municipales debe necesariamente considerarse por las Legislaturas Locales, esto no implica que el Congreso Local de Morelos pueda determinar unilateralmente los casos en que proceda otorgar dichas prestaciones cuando nacen de las relaciones de trabajo entre los Municipios y quienes fungieron como servidores públicos a su cargo, en atención a que los Municipios ejercen en forma directa los recursos de su hacienda.

El Tribunal Pleno fue muy enfático en señalar que debe quedar claro que en el caso, no se estima inconstitucional la existencia y necesaria regulación de los derechos de seguridad social, como es la exigencia constitucional de establecer en las leyes locales un régimen de pensiones, sino que lo que se estima incompatible con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es que el nivel de Gobierno Estatal decida lo correspondiente a los trabajadores del orden de gobierno municipal para que éste erogare los recursos de su presupuesto a fin de solventar las obligaciones en esa materia.

En este sentido, pese a que existe la obligación de que la ley contemple y regule las pensiones de los trabajadores estatales y municipales, esta forma de proceder que autoriza la normativa legal local se aparta del principio de autonomía en la gestión de la hacienda municipal que otorga a ese nivel de gobierno el artículo 115 constitucional, pues no se explica por qué si los trabajadores mantuvieron la relación de trabajo con las municipalidades, es una autoridad ajena como el Congreso Local a quien se le confió la atribución de evaluar el tiempo de servicios, el salario percibido, la edad del servidor público y todos los demás requisitos para verse favorecidos con una pensión con cargo al erario municipal administrado por un Ayuntamiento, quien en este aspecto se ve obligado a modificar sus previsiones presupuestales, no obstante que constitucionalmente sólo a él le compete graduar el destino de sus recursos disponibles, conforme lo considere conveniente, y sin injerencia de alguna otra autoridad, salvo el caso claro está, de los recursos federales previamente etiquetados para un fin específico.



"Tierra y Libertad" del Gobierno del Estado de Morelos, ya que precisamente en él se determinó conceder una pensión por jubilación, con cargo al presupuesto del Poder Judicial actor, lo que resulta contrario al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues es justo el Poder Judicial quien debe administrar, manejar y aplicar su presupuesto.

42. Ahora, es cierto que conforme a este último artículo constitucional,²² las Legislaturas de las entidades federativas deben emitir las leyes para regir las relaciones entre los trabajadores al servicio del Estado y el Estado mismo, por lo que cuando en dichos instrumentos normativos se prevén las cuestiones relativas a diversas pensiones en materia de seguridad social, se cumple con el contenido del artículo 127, fracción IV, constitucional;²³ sin embargo, ello no puede significar que sean los órganos legislativos los que deban determinar, calcular y otorgar las pensiones.

43. El requisito del referido artículo 127 constitucional se cumple con el hecho de que en la ley se determine que los trabajadores tendrán determinadas pensiones en materia de seguridad social (como jubilación, invalidez y cesantía en edad avanzada).

44. Sin embargo, en el precepto constitucional de referencia no se ha dispuesto que las Legislaturas de las entidades federativas puedan direccionar recursos de otros Poderes o de otros órdenes normativos (Municipios) y deter-

²² Esta consideración fue sostenida por el Tribunal Pleno, al resolver las controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008, falladas por mayoría de ocho votos, ya citadas en esta resolución.

²³ **Artículo 127.** Los servidores públicos de la Federación, de los Estados, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades. Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

"...

"IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado."



minar pensiones de manera unilateral y, si bien, esta cuestión es un vicio de la legislación del Estado de Morelos que prevé el sistema para el otorgamiento de pensiones, el cual no fue posible analizar en esta controversia constitucional dado que el Decreto "2136" no fue el primer acto de aplicación de las normas impugnadas que prevén dicho sistema, esta Primera Sala estima que la posibilidad de que sea el Congreso Local quien determine, calcule y otorgue la pensión con cargo al presupuesto de otro Poder, en este caso el Poder Judicial, torna a este sistema legal en un sistema con una potencial posibilidad de transgredir la autonomía de otros Poderes, o incluso de otros órdenes normativos, por ejemplo, los Municipios.

45. Por las razones apuntadas, debe concluirse que no es constitucionalmente admisible que la Legislatura del Estado de Morelos sea la que decida la procedencia del otorgamiento de la pensión por jubilación afectando el presupuesto del Poder actor, por tanto, lo procedente es declarar la invalidez del decreto emitido por la Legislatura Local mediante el cual otorgó la pensión por jubilación a *****.²⁴

46. Con todo, esta Sala advierte que el decreto impugnado es constitutivo de un derecho a favor de un trabajador del Poder Judicial de Morelos, a quien se le concedió una pensión por jubilación por haber cumplido con los requisitos necesarios conforme al marco jurídico aplicable, por lo que la violación constitucional analizada en este fallo no debe llevar a la invalidez total del decreto, sino únicamente en la parte en que se dispone del presupuesto del Poder Judicial, pero salvaguardando el derecho constituido a favor del trabajador.

47. Por tanto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia que otorga a esta Suprema Corte la facultad para fijar los alcances y efectos de la sentencia estableciendo todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia, debe declararse la invalidez del Decreto 2136 únicamente en la porción del artículo 2o. que señala: "... y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos. Dependencia que

²⁴ Las anteriores consideraciones fueron establecidas por la Primera Sala, entre otras, en las controversias constitucionales 241/2016, 225/2016, 240/2016, 175/2017, 244/2016, 164/2017, 299/2017, 304/2017, 21/2017 y 315/2017 resueltas por unanimidad de votos en las sesiones de dieciséis de agosto, treinta de agosto, seis de septiembre y veintidós de noviembre, de dos mil diecisiete, así como el dos de mayo, nueve de mayo, veintitrés de mayo y veinte de junio, de dos mil dieciocho, respectivamente.



deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58 de la Ley del Servicio Civil del Estado.²⁵

48. Asimismo, a fin de salvaguardar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los Poderes, el Congreso del Estado de Morelos deberá:

a) El Congreso del Estado de Morelos deberá modificar el decreto impugnado únicamente en la parte que se invalida;

b) El Poder Judicial del Estado de Morelos deberá informar a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del mismo Estado, el monto total de la pensión otorgada al C. *****, dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de la notificación de la presente resolución;

c) El Poder Legislativo del Estado de Morelos, una vez notificado, contará con un plazo de diez días hábiles para autorizar la partida presupuestal correspondiente al Presupuesto de Egresos del Poder Judicial del Estado de Morelos que sirva de sustento para realizar el pago del adeudo respectivo, sin menoscabo de que la ministración de los recursos será realizada por el Poder Ejecutivo en favor del Poder Judicial, ambos del Estado de Morelos;

d) El Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, una vez notificado, contará con un plazo de diez días hábiles para llevar a cabo las gestiones hacendarias conducentes, a fin de dar cumplimiento a la presente resolución, para lo cual, cada diez días hábiles, deberá suministrar los recursos necesarios correspondientes al Poder Judicial del Estado, para que éste pague la pensión al C. *****;

e) Finalmente, los tres Poderes vinculados al cumplimiento de la presente resolución, deberán informar a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, cada diez días hábiles, contados a partir de la fecha de notificación de la presente resolución, las gestiones realizadas en los términos anteriores.

²⁵ Se hace propio el criterio de la Segunda Sala establecido, entre otras, en las controversias constitucionales 302/2017, 313/2017, 298/2017 y 41/2018, de nueve de mayo, dieciséis de mayo, trece de junio y quince de agosto, de dos mil dieciocho.



49. Lo anterior, de conformidad con el **Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de veinticinco de febrero de dos mil diecinueve, relacionado con el cumplimiento de las ejecutorias derivadas de las controversias constitucionales falladas por las Salas de este Alto Tribunal, relativas al pago de pensiones de servidores públicos adscritos al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos**, publicado en el Diario Oficial el lunes cuatro de marzo de dos mil diecinueve.

50. Dado el sentido de la presente resolución, resulta innecesario el análisis de los restantes conceptos de invalidez planteados por el Poder Judicial actor, sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia P./J. 100/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."

51. Los tres Poderes del Estado de Morelos vinculados en el cumplimiento de la presente ejecutoria, deberán actuar de conformidad con lo establecido en la parte final del apartado último de la presente resolución.

52. La anterior consideración fue sostenida por esta Primera Sala en la controversia constitucional 185/2018 en sesión de **veintidós de mayo de dos mil diecinueve** por unanimidad de votos, respectivamente.²⁶

VIII. DECISIÓN Y EFECTOS

53. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución General de la República, 41, fracciones IV, V y VI y 42 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, la declaración parcial de invalidez del Decreto "2136", a través del cual se concedió, con cargo al presupuesto del Poder Judicial actor, la pensión por jubilación a ***** surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo de la entidad, en la inteligencia de que se dejan a salvo los derechos de dicha persona para reclamar el pago de la pensión ante la autoridad y en la vía que corresponda.

²⁶ De los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (ponente), Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente).



54. Asimismo, se exhorta al Congreso del Estado de Morelos a revisar su sistema legal de pago de pensiones a efecto de que establezca uno que no resulte transgresor de la autonomía de otros Poderes o de otros órdenes normativos.

55. 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 "2136", publicado el veintidós de noviembre de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos.

Notifíquese; por medio de oficio a las partes, 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 cuatro votos de la Ministra y los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente). Estuvo ausente el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), por lo que hizo suyo el asunto el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

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

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 100/99, P./J. 101/2000, P./J. 80/2004, P./J. 81/2004 y P./J. 106/2010 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos X, septiembre de 1999, página 705; XII, octubre de 2000, página 32; XX, septiembre de 2004, páginas 1122 y 1187; y XXXII, noviembre de 2010, página 1211, con números de registro digital: 193258, 190976, 180648, 180538 y 163442, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 11 de marzo de 2022 a las 10:14 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 marzo de 2022. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

